

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahanduse ja majandusarvestuse õppetool

Kristi Sammal

OMANDIMAKSU LAEKUMISE MUUTUSE MÕJU KOHALIKU OMAVALITSUSE
EELARVELE KEILA LINNA NÄITEL

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: teadur Kaia Kask

Tartu 2016

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “ ” a

rahanduse ja majandusarvestuse õppetooli juhataja

(õppetooli juhataja nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd,
põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. OMANDIMAKSU RAKENDAMISE TEOREETILISED ALUSED	7
1.1. Omandimaks üldise maksusüsteemi osana.....	7
1.2. Omandimaksu objekti väärtuse kujunemine	18
1.3. Omandimaks Euroopa riikide kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomias.....	24
2. OMANDIMAKS EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE EELARVES	32
2.1. Eesti kohalike omavalitsuste eelarve üldine ülesehitus.....	32
2.2. Omandimaksu rakendamine Eesti kohalikes omavalitsustes	36
2.3. Maamaks ja selle laekumise muutuse mõju Keila linna eelarves	44
KOKKUVÕTE.....	61
VIIDATUD ALLIKAD	64
LISAD	69
Lisa 1. Omandimaksu erinevate vormide rakendamine Euroopa riikides	69
Lisa 2. Maamaksumäärad Eesti omavalitsustes.....	71
Lisa 3. Keila linna maamaksu hinnatsoonid	75
Lisa 4. Keila linna maksustamishinnad	76
Lisa 5. Keila linna maa koosseis.....	77
Lisa 6. Intervjuu litsentseeritud maa hindajaga	78
Lisa 7. Intervjuu kutselise hindajaga	79
Lisa 8. Intervjuu litsentseeritud maa hindajaga	80
SUMMARY	81

SISSEJUHATUS

Maksundus on lõputute diskussioonide valdkond. Peaaegu kõik täisealised inimesed ja ettevõtted on maksusubjektid, mistõttu puudutab maksundus ühiskonnaliikmeid alati isiklikult, mis omakorda tekitab erinevaid arvamuseavaldusi. Riik lähtub oma maksupoliitikat luues ja rakendades kindlatest põhimõtetest, mille üldiseks filosoofiliseks aluseks on sotsiaalne õiglus. Paraku on õiglus aga niivõrd abstraktne mõiste, et täieliku sotsiaalse õigluse saavutamine on võimatu. Seetõttu taandub maksupoliitika hoopiski sellise situatsiooni otsingutele, mille puhul oleks ebaõiglus võimalikult väike.

Maksuteoorias on kirjeldatud maksude jaotus, mille kohaselt maksustatakse tulusid, omandit ja tarbimist (Tammert 2002). Kõikide nimetatute puhul on diskussioonikohaks, millisel määral neid tuleb maksustada, kuid ka küsimus, kas neid üldse tuleks maksustada. Tänapäeva arusaamade kohaselt esitatakse viimast küsimust kõige vähem tarbimise kohta ja leitakse, et tarbimist tuleks järjest enam ja struktureeritult maksustada (Taxation Trends 2014). Ka tulude maksustamise vastaseid argumente ei ole kuigi palju kõlama jäänud. Samas on omandimaksude rakendamine valdkond, mille kohta on nii poolt- kui ka vastuargumente, sealhulgas nii põhjalikke uurimusi, kui ka demagoogiat.

Vaatamata arvukatele vastastele on omand siiski enamuses arenenud maades maksustatud. 2013. aastal ÜRO poolt koostatud aruandes vaadeldud 44-st Euroopa riigist kõigis oli rakendatud omandimaks, seda kas maa-, ehitiste- või kogu kinnisvara maksustamise näol (täpsemad andmed on toodud magistritöö lisas 1). Ka ajalooliselt on omandilt kogutavad maksud ühed vanimad maailmas. Juba antiikajal koguti omandilt makse paleede ehitamiseks ning armee ülalpidamiseks. Eestis kehtestati liikumata vara maks juba iseseisvuse väljakuulutamise aastal, s. o 1918. aastal.

Ebavõrdsuse vähendamise eesmärgil on maksunduses trendiks progresseeruva iseloomuga maksud, mille eesmärk on kõige lihtsamalt selgitades võtta enam

rikkamatelt ja vähem vaesematelt, mille läbi omab maks ühiskonnas ümberjaotuslikku mõju. Asjade omamist peetakse reeglina jõukuse indikaatoriks, mistõttu ka omandit maksustatakse. Erinevate riikide praktikas kasutatakse omandi maksustamisel erinevaid võimalusi. On riike, kus on maksustatud maa omamine või ehitise omamine, samas kui osades riikides rakendub maks nende omandi üleminekul. Eestis kehtib regulatsioon, mille kohaselt on maksuobjektiks maa ning maksusubjektiks reeglina maa omanik, üksikutel erandjuhtudel aga maa valdaja (Maamaksuseadus 1993). Maamaks laekub kohaliku omavalitsuse eelarvesse, olles selle tulupoole mitte küll väga suure osakaaluga, kuid suhteliselt stabiilseks komponendiks ja seega üheks teguriks kohalike omavalitsuse fiskaalautonoomia tagamisel. Eestis kehtiva regulatsiooni kohaselt on maamaksu rakendamisega seotud kulud valdavas osas riigi kanda, kuid laekumine toimub täies ulatuses kohaliku eelarvesse. Seetõttu on maamaks omavalitsusele lihtsalt administreeritavaks tulullikaks. Siinjuures on suureks abiks ka hetkel väljatöötamisel, kuid osaliselt ka kasutusel olev üleriigiline maamaksuinfosüsteem MAKIS (kättesaadav aadressil http://www.maaamet.ee/index.php?page_id=612).

Maamaks Eesti Vabariigis arvutatakse maamaksuseaduse alusel. Protsessi esimeseks etapiks on korralise hindamise käigus maa maksustamishinna (tegelikkuses maa (turu) väärtuse) hindamine. Kohaliku omavalitsuse pädevuses on maamaksuäärade kehtestamine vahemikus 0,1%-2,5% (põllumajandusliku maa puhul on ülemmäär 2%). Maa maksustamise sügavam eesmärk omavalitsuste eelarvete täitmise kõrval on maa käibimise tagamine, see tähendab ebasoodsate tingimuste loomine maa kasutusega hoidmise puhuks. 2014. aasta kohta avaldatud andmete kohaselt moodustas maamaks Eestis keskmiselt 3,9% kohalike eelarvete kogutuludest, see on ligi 58,4 miljonit eurot. Tallinna linnas oli vastav näitaja 5,8% ehk ligi 28 miljonit eurot, mis näitab, et tegemist on ikkagi märkimisväärse panusega kohaliku eelarvesse. Paraku ei ole Eestis toimunud maa korralist hindamist juba ligi 15 aastat. Maamaksuseaduse kohaselt tuleks aga maa korraline hindamine korraldada siis, kui on toimunud olulised muutused maa väärtuses. 15 aasta jooksul on kinnisvara väärtus märkimisväärselt kasvanud. Seetõttu on riigi poolt maa korralise hindamisega viivitamine tekitanud märgatavat kahju kohalike omavalitsuse eelarvetele. Kuna kohalikud omavalitsused saavad oma seadusejärgsete kohustuste täitmiseks lisaks maksu- ja omatuludele raha ka riigilt tasandus- ja toetusfondidest, siis tegelikkuses maksab riik ikkagi ise tekkinud kahju kinni. Käesoleva

magistritöö teemavalik põhinebki sellel, et ühe omavalitsuse näitel teadvustada, milline võib saamata jäänud maamaksust tekkiv kahju kohalikule eelarvele olla ja selle väljaselgitamiseks/uurimiseks on kohaliku omavalitsuse näitena välja valitud Keila linna eelarvelaekumine. Valiku põhjendusena saab välja tuua Keila linna suhteliselt lihtsa maa koosseisu: linnas on vaid kolm hinnatsooni, kuid samas on territoorium küllaltki suur. Esineb erinevate sihtotstarvetega katastriüksusi, kuid vähe mitme sihtotstarbega katastriüksusi. Kättesaadavad on katastriüksuste pinnaandmed, samuti üldplaneering, mis võimaldab teha magistritöös vajalikke arvutusi. Keila linna näol on tegemist Tallinna mõjupiirkonna väikelinnaga, seal ei ole põllumajanduslikke ega metsamaid, st suuri maatulundusmaa katastriüksusi. Seetõttu on tegemist piirkonnaga, millele avaldas suurt mõju 2013. aastal rakendunud kodualuse maa maksuvabastus.

Käesoleva magistritöö eesmärk on hinnata omandimaksutulu laekumise muutumise mõju kohaliku omavalitsuse eelarvele Keila linna näitel. Töös läbiviidud uuringutulemusi saab vajadusel kasutada omavalitsuste eelarvete ja arengukavade koostamisel. Magistritöös püstitatud eesmärgi täitmiseks on töö autor sõnastanud alljärgnevad uurimisülesanded:

- 1) määratleda omandimaksu sisu ja liigid ning omandimaksu koht maksusüsteemis;
- 2) kirjeldada omandimaksu objekti väärtuse hindamise meetodeid;
- 3) võrrelda omandimaksu rakendamist erinevates riikides;
- 4) analüüsida omandimaksu rakendamist Eestis;
- 5) analüüsida omandimaksu laekumise muutumise mõju kohalikule eelarvele Keila linna eelarve näitel ja tuua välja saamatajäänud maksutulu seoses maa maksustamishinna aegumisega;
- 6) juhtida tähelepanu omandimaksuga seonduvatele probleemidele ja pakkuda välja sobivaimaid võimalusi omandimaksu rakendamiseks.

Magistritöö koosneb kahest peatükist, millest esimene keskendub omandimaksu rakendamise teoreetilistele alustele, samuti erinevate riikide kogemuse kirjeldusele omandi maksustamise valdkonnas. Teine peatükk keskendub Eesti kohalike omavalitsuste eelarve struktuurile, käsitledes eelkõige tulupoolt ja näidates omandimaksu ehk Eesti tingimustes maamaksu osa selles. Samuti käsitletakse

empiirilises osas maa hindamise metoodikat ning teostatakse arvutused magistritöö eesmärgi täitmiseks.

Käesoleva magistritöö teoreetiline osa kirjeldab omandimaksu mõistega seonduvat, samuti maksutoime analüüsi käsitlust, väärtusteooriat ja omandimaksu olulisust kohalike omavalitsuste rahanduses. Tuginetud on põhiliselt teadusartiklitele, eelkõige uurimustele maksutoime (maksuintsidents) kohta, sealhulgas Nobeli preemia laureaat Herbert A. Simoni uurimusele kinnisvara maksustamisest. Samuti on kasutatud OECD ja ÜRO raporteid erinevate riikide kogemuste ja trendide kohta kinnisvara maksustamisel.

Empiiriline osa keskendub Eesti omandimaksusüsteemile ning jõuab Keila linna näidet kasutades magistritöö eesmärgini, kajastades autori arvutusi omandimaksu muutuste mõju kohta kohaliku omavalitsuse eelarves.

Märksõnad: omandimaks, maamaks, kohalik omavalitsus, kinnisvara korraline hindamine

1. OMANDIMAKSU RAKENDAMISE TEOREETILISED ALUSED

1.1. Omandimaks üldise maksusüsteemi osana

Maksud on fiskaalne instrument, mille ülesandeks on hankida valitsemiseks vajalikud vahendid ning vastavalt riigi valitsemissüsteemile jagada need laiali valitsemistasandite vahel (Tammert 2002: 10). Maksude kogumise eesmärk on ajalooliselt olnud maksukoguja tegevuse finantseerimine. Samas on võimalik maksude kogumise kaudu mõjutada ühiskonda laiemalt, sellega tegeleb maksupoliitika.

Riigi maksupoliitika funktsiooniks on maksukoormuse jaotamine, mille kaudu saavutatakse tulude ümberjaotus, ressursside allokatsioon ning majanduse stabiliseerimine. Maksukoormuse jaotuse aluseks peaks olema sotsiaalse õigluse kriteerium. Lisaks õigluse kriteeriumile tuleb makse kehtestades ja kogudes järgida, et maks oleks efektiivne – selle kogumine ei tohi olla liigselt kulukas ja maks ei tohi maksumaksjale olla ebamõistlikult koormav (Saar 2013: 34). Adam Smith formuleeris juba 1776. aastal ilmunud teoses *The Wealth of Nations* maksustamise neli kaanonit, millele hea maks peab vastama: õiglus, mugavus, kindlus ja majanduslikkus (Smith 2005: 558-561). Smriti Chand on Smithi ja majandusteadlase Charles Bastable teooriate põhjal koostanud ülevaatliku jaotuse maksunduse kaanonite kohta, mis on toodud joonisel 1.

MAKSUNDUSE KAAONID	
SMITH	BASTABLE
ÕIGLUS	ELASTSUS
MUGAVUS	TULEMUSLIKKUS
KINDLUS	LIHTSUS
MAJANDUSLIKKUS	OTSTARBEKUS

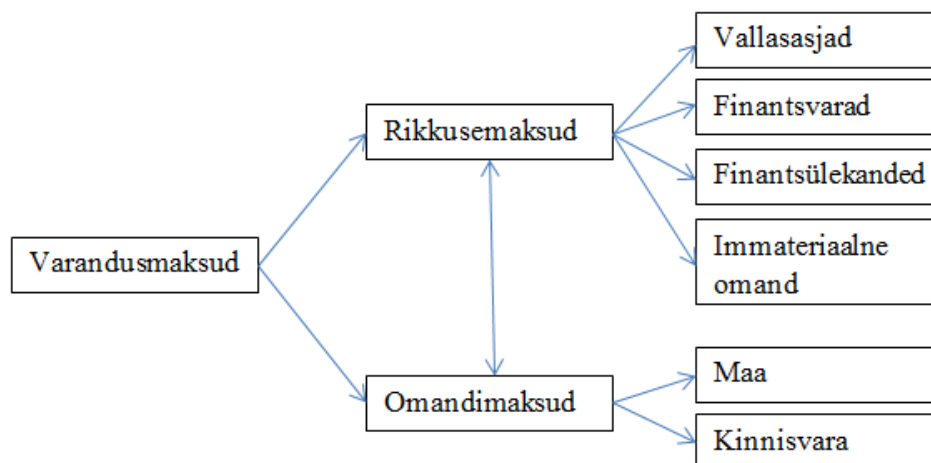
Joonis 1. Maksunduse kaanonid (autori koostatud Chand'i põhjal)

Maksud on oma olemuse alusel jaotatud kolmeks: tulumaksud, omandimaksud¹ ja tarbimismaksud. (Tammert 2002: 10). Omandimaksu näol on tegemist omandisuhte või omandiõiguse maksustamisega, mitte aga omandist tekkiva tulu maksustamisega, mis on tulumaksu objektiks. Omandimaksu objektiks on vara valdus või omandiõigus ja subjektiks omanik või valdaja (*ibid:*).

Omand on isiku täieõiguslik võim asja üle, st õigus asja vallata, kasutada ja kasutada (Asjaõigusseadus 2015). Omandimaksuga maksustada saab siiski asja, mitte omaniku õigust seda vallata, kasutada ja käsutada.

Piir või jaotus mõistete omandimaks ja varandusmaks vahel on teoreetilises materjalis hägune ja kohati kasutatakse neid mõisteid sünonüümidenä. Joonisel 2 on esitatud üks võimalikke viise varandusmaksude jaotuse kohta.

¹ P. Tammert ei järgi joonisel 2 toodud jaotust ja kasutab mõistet „omandimaks“ sünonüümina mõistele „varandusmaks“.



Joonis 2. Varandusmaksu taksonoomia (autori koostatud tuginedes Sokk 2014 allikale)

Käesolevas magistritöös on järgitud joonisel 2 toodud jaotust ning terminoloogiat, kuid ära on toodud ka teiste autorite seisukohti. Erinevus rikkuse- ja omandimaksu vahel seisneb selles, et rikkusemaksu korral maksustatakse netorikkust (varad miinus kohustused) sõltumata maksusubjekti jooksvast sissetulekust (Rakowski 2000: 1). Omandimaksu puhul maksustatakse aga põhiliselt kinnisomandit või teatud juhtudel mingit kindlat liiki vallasvara.

Varandusmaksud (*wealth related taxes*) baseeruvad kolmel lähenemisel (Bräuninger 2012: 3):

- 1) varal baseeruvad maksud, näiteks omandimaks;
- 2) vara üleminekul baseeruvad maksud, näiteks kingituse- ja pärandimaks, tehingumaksud (sealhulgas maa või kapitali müügi maks);
- 3) vara kasvul baseeruvad maksud, näiteks finantsvara või kinnisvara väärtuse tõusult arvestatav maks.

Ka inglisekeelses erialakirjanduses kasutatakse kahte mõistet: (*real*) *property tax* ja *real estate tax*. Vahe tuleneb sellest, kas maksustatakse kinnisvara või ainult osa sellest – maad. Valdavalt on ühiseks jooneks maksu laekumine kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Kinnisvaraga seotud maksude puhul on maksu lihtsam otse kohalikku eelarvesse suunata, kuna kinnisvara üheks põhiliseks omaduseks on selle immobiilsus – seda ei saa teisaldada ühest territoriaalsest asukohast teise. Kinnisvaramaksude

administreerimisega seotud info (maa, ehitiste ja turuväärtuse kohta) on väga väärtuslik, kuna on kasutatav erineval moel nii avalikus- kui erasektoris.

Riigi funktsiooniks on tagada kõigi oma kodanike heaolu, mida on võimalik teostada läbi rikkuse ümberjaotuse, võttes raha sealt, kus on rohkem ja suunates raha sinna, kus seda on puudu. Selline „võtmise-andmise“ funktsioon riigi tasandil toimub maksudena raha kogumises ning seda läbi eelarve laiali kandes. Analüüsides fiskaalpoliitiliste meetmete jaotusefekti, tuleb vastata järgmistele küsimustele (Saar 2013: 37):

- 1) Mis on jaotusobjektiks, mida ümber jaotatakse (nt sissetulek või vara)?
- 2) Milliseid majandussubjekte ümberjaotamine puudutab (nt üksikisikud, majapidamised, tootjad)?
- 3) Milliseid kasusid ja kahjusid saavad jaotuses osalejad (nt makstes kõrgemaid makstes saadakse enam avalikke hüviseid)?
- 4) Milline oleks olukord, kui riik ei sekkuks (kas turg suudaks ise reguleerida, nii et nõrgemad ühiskonnaliikmed ei kannataks)?
- 5) Kui suur on jaotusefekt (kas jaotusesse sekkumine on vähem kulukas kui saadav kasu)?

Maksude kehtestamisel tuleb analüüsida, millist toimet ühe või teise maksu kehtestamine omab, samuti millise maksumääraga kaasneb mingi toime. Ebaproportsionaalsete (siinjuures ei ole otseselt silmas peetud proportsionaalse maksusüsteemi vastandeid, progressiivset ja regressiivset maksusüsteemi) maksude kehtestamisega võivad kaasneda soovimatud kõrvalmõjud. Maksutoime kõige otsesema näidetena saab tuua aktsiisid, mis kehtestatakse otseselt konkreetse mõju saavutamiseks, näiteks tubaaktsiisi eesmärk on lisaks riigieelarve täitmisele suitsetamise vähendamine, muutes selle tegevuse kalli hinna tõttu kättesaamatumaks. Kütuseaktsiis peaks suunama kütuse kui piiratud ressursi ratsionaalse kasutamiseni. Omandimaksu puhul ei ole toime nii kergelt hoomatav, kuid seda võib kirjeldada kinnisvara kiirema käibimise tagajana. Arvesse tuleb võtta ka maksukonkurentsi temaatikat, seda eriti avatud piiridega Euroopa siseselt, kuid ka mujal. Näiteks ühe piirkonna kõrged maksud suunavad maksumaksjad madalamate maksudega piirkondadesse. Omandimaksu puhul võib see olla ka eesmärk, et suunata isikuid omandama kinnisvara madalama maksumääraga piirkondades, misjärel annavad omanikud sellele kinnisvarale seda käibes hoides uut väärtust.

Maksude jaotusele mõjuva toime uurimisega tegeles Ameerika majandusteadlane Richard Musgrave, kes pani aluse maksutoime teooriale (ingl. k. *tax incidence theory*), uurimaks riigi finantstegevuse toimet maksude jaotusele maksusubjektide vahel ning seeläbi majanduses ringleva raha ümberjaotusele. Musgrave'i teooria kohaselt on taotluslik progressiivne ümberjaotus, see tähendab, et progressiivsust tuleks rakendada nii otsestes, kui kaudsetes maksudes (Auerbach 2009: 2).

Ameerika teadlasele, Nobeli preemia laureaadile Herbert A. Simonile omistatakse maksutoime uurimises traditsiooniline teooria (nn vana vaade), mille kohaselt on kinnisvaralt makstav maks justkui aktsiis eluasemekuludelt. Simoni teooria kohaselt on tegemist regressiivse iseloomuga maksuga, kuna sissetuleku tõustes vähenevad sissetulekust proportsionaalselt eluasemele tehtavad kulutused (Tax Incidence 2002: 23). See tähendab sisuliselt, et nii kinnisasja omandilt makstav maks kui kinnisasja võõrandamiselt makstav maks on madalama sissetulekuga inimesele proportsionaalselt suurem, kui kõrgema sissetulekuga maksusubjektile.

Traditsiooniline vaade lähtub osalisest tasakaalumudelist, mille kohaselt on omandimaks eraldi makse kapitali ja maa eest. Kapitali pakkumine on sealjuures elastne ja maa pakkumine mitteelastne, mistõttu *ad valorem* omandimaksu kehtestamisel langeb kapitali kogus piirkonnas või langeb maa väärtus. (Cameron 1999: 98).

Maksutoime teooria nn uus vaade on eeltoodule vastupidine ning peab omandimaksu progressiivse iseloomuga maksuks (Tax Incidence 2002: 23), kuna omandimaksu vaadeldakse kui kapitalilt saadavalt tulult makstavat maksu. Kapitalitulu teenivad aga proportsionaalselt enam kõrgema sissetulekuga inimesed. Teooria mõte seisneb selles, et maksukoormus on kõrgem suurema sissetulekuga inimestel.

Nn uue vaate ehk kapitalimaksu teooria („*capital tax view*“, „*new view*“) on formuleerinud Mieszkowski ja Zodrow 1986. aastal² ja selle kohaselt on omandimaks maks kapitali kasutuselt ja seega moonutab ebaefektiivselt ressursside jaotust, suunates kapitaliinvesteeringud kõrge maksuga piirkondadest madalama maksuga

²Mieszkowski, P. M, Zodrow, G. R. The New View of the Property Tax: A Reformulation, National Bureau of Economic Research, 1984, 21 lk

piirkondadesse. Uue vaate teooria lähtub üldisest tasakaalumudelist (eeldus, et kapitali ja maa kogus riigis on fikseeritud) ja jagab omandimaksu kaheks komponendiks: riiklik keskmine maksukoormus toimib kui „kasumimaks“ koormates kõiki kapitaliomanikke, sealhulgas koduomanikud, äripindade omanikud ja investorid. Omandimaksu kohaliku või „aktsiisi“ („*excise tax*“) komponent viitab sellele, et langus alla või tõus üle riikliku keskmise maksumäära kajastub kohalikul tasandil läbi piirkonna kinnisvarahindade ja rendimäärade muutuse. Mieszkowski on oma seisukohta tõendanud läbi Harbergeri tasakaalumudeli (The New View... 1984: 2):

$$(1) \quad \tau_i = \bar{\tau} + \varepsilon_i$$

kus τ_i - piirkondlik omandimaksumäär

i - piirkond

$\bar{\tau}$ - riigi keskmine omandimaksumäär

ε_i - piirkondliku maksumäära erinevus riigi keskmisest (kõikide piirkondade kohta kokku on 0)

Mieszkowski järeldab, et τ_i esimene komponent on vaadeldav riikliku kinnisvarakapitali määrana $\bar{\tau}$, ning see koormab kogu kapitali. Teist komponenti on võib vaadelda muutuva komponendina ja see võib olla positiivne või negatiivne ning seda võib edasi kanda omanikelt kinnisvara valdajatele. Omandimaksu regressiivsus sõltub Mieszkowski hinnangul sellest, millist maksumuudatust parasjagu rakendatakse. Kogu riiki hõlmav ühetaoline omandimaksu tõus omab mõju kapitalilt saadavale tulule ja on „uue vaate“ järgi progressiivne. Ühe piirkonna omandimaksu tõus aga tõstab selle piirkonna hoonestuskulusid ja see on „uue vaate“ kohaselt regressiivne.

Bruce Hamilton on „uut vaadet“ edasi arendanud ja arutlenud selle üle, kas omandimaks kinnisvara kontekstis on üldse maks või võib seda pigem käsitleda teenustasuna avalike teenuste eest, mis tõstavad maksuobjektiks oleva kinnisvara väärtust (Hamilton, 1976). Hamiltoni teooria on nn kasulikkuse vaade (*benefit view*), mille kohaselt omandimaks on moonutusteta ja ümberjaotusfunktsioonita kasutustasu üksikisikutele ja ettevõtetele pakutavate avalike teenuste eest. Seda toetab ühelt poolt omavalitsustevaheline konkurents ja tarbijate mobiilsus, teiselt poolt aga homogeenne kohaliku taseme regulatsioon ja piiratud maakasutusvõimalused. Antud teooria põhineb arutlusel, et

kinnisvara on väärtuslikum ja omandimaks kõrgem piirkonnas, kus on parem taristu, kõrgemal tasemel avalikud teenused ja meeldiv elukeskkond. Omandimaks funktsioneerib antud teooria kohaselt turuhinnana ja seetõttu näitab selle rakendamine, et kohalikke teenuseid osutatakse efektiivselt. Samas on omandimaksu plussidena välja toodud asjaolud, et sellel puudub sissetuleku ümberjaotuslik mõju (Zodrow, 2006). „Kasulikkuse vaate“ kohaselt puuduvad omandimaksul progressiivsed ja negatiivsed tunnused, kuna seda ei käsitleta maksuna, vaid teenustasuna.

Omandimaksu ja selle määra kehtestades tuleb riigi maksupoliitilisi eesmärke järgida ning analüüsida, kellele lõpuks langeb maksu tasumise koormus. Riigil ja kohalikul võimul on olemas ülevaade selle kohta, kellelt laekuvad maksud, kuid need isikud ei lange alati kokku maksu reaalselt tasuvate isikutega, kuna väga levinud on maksude ülekanded (edasi- või tagasikanded). Sellest aspektist lähtudes on kinnisvara puhul maksu ülekandmine mõnevõrra väiksem probleem, kuna kinnisvara puhul on omanik kergelt tuvastatav, omanikuvahetus fikseeritav ning kinnisvara ise on immobiilne. Siiski võivad edasikanded avalduda näiteks üüritulus, kus omandimaksu määra tõustes ei soovi vara omanik kaotada suurenenud maksu osas oma sissetulekus, vaid tõstab üüri, et katta oma lisakohustus. Nii ongi maks tegelikkuses kandunud edasi isikule, kes ei ole antud maksu esialgne subjekt.

Maksunduses on mitu põhimõtteliselt erinevat suundumust. Need põhinevad kõik õigluse lähtepunktile, kuid näevad õiglust erinevast vaatevinklist. Ühe laialt levinud teooria kohaselt peavad maksud olema võrdsed ehk proportsionaalsed. See tähendab, et kõigile kehtib ühetaoline maksumäär (siinjuures ei ole oluline, kas vaatluse all on tulumaks, käibemaks, maamaks või muu).

Maksumäära kehtestamisel tuleb juhinduda kolmest seaduspärasusest, mis kehtivad maksumäära tõstmise korral (Saar, Maksustamise... 2011:14):

- 1) maksumäära kasvades maksutulud alguses kasvavad ning teatud punktist alates hakkavad vähenema;
- 2) mida suurem on elastsus, seda suurem on efektiivsuskulu;
- 3) maksumäära kasvades efektiivsuskao kasv suureneb.

Avaliku sektori üheks funktsiooniks heaoluökonomikast lähtudes on sotsiaalse õigluse tagamine (Saar 2011: 20). Seega on ka maksunduse üheks alusprintsiiiks õiglus. Esmapilgul tundub selle printsiiibi järgimine lihtne, kuid tegelikkuses on küll õiglase maksusüsteemi kehtestamine enamuse riikide eesmärgiks, kuid selle teostamine ülikeeruline. Ei ole olemas maksusüsteemi, mida kõik selle osalised peaksid õiglaseks. Seda seetõttu, et õigluse määratlemine on keerukas, kuna alati tekib küsimus, kelle jaoks õiglane või vähem ebaõiglane. Õiglase maksustamise printsiipe võib rühmitada neljaks (Saar 2011: 20):

- 1) horisontaalse õigluse printsiip – oluliste omaduste poolest ühesuguseid inimesi tuleb maksustada võrdselt;
- 2) vertikaalse õigluse printsiip – oluliste omaduste poolest erinevaid inimesi tuleb maksustada erinevalt;
- 3) ekvivalentsuse printsiip – maksustada tuleks vastavalt maksutuludega finantseeritavatest avaliku sektori programmidest saadavale kasule;
- 4) maksevõimelisuse printsiip – need, kelle maksevõime on suurem, peaksid ka rohkem maksma.

Omandimaks vastab horisontaalse õigluse printsiiibile, kui lähtuda sellest, et omandikinnisvara üle on omadus, mis ühendab kinnisvaraomanikke. Siit tuleneb ka vastavus vertikaalse õigluse printsiiibile, sest kinnisvara omanikku ja kinnisvara mitte omavat inimest maksustatakse erinevalt. Vastuargumendid võivad siinjuures tuleneda sellest, kas omandit kinnisasja üle võib nimetada inimesi ühendavaks või eristatavaks omaduseks. Üldjoontes vastab omandimaks ka ekvivalentsuse printsiiibile, kuna kõrgema omandimaksuga piirkondades on ka parem kohapealne taristu, mis omakorda tõstab kinnisvara väärtust ning omandimaks ongi sõltuv vara väärtusest. Omandimaksu vastavus maksevõimelisuse printsiiibile on vaadeldav mitmest aspektist. Esiteks võib lähtuda eeldusest, et maksevõime on suurem jõukamal inimesel. Jõukamaks võib pidada inimest, kes omab enam asju või/ja kes omab kõrgemat sissetulekut. Omades enam maad, on ka omandimaksu koormus maksusubjektile kõrgem. Samas võib enam maad omava isiku sissetulek olla madal, mistõttu ta vaatamata suurele kinnisomandile ei ole maksevõimeline. See aga viib juba omandimaksu ühe eesmärgini, mis on maa efektiivne kasutamine. Madala maksevõimega maksusubjekt saab osa omandist

võõrandada kõrgema maksevõimega isikule, mis omakorda võib suure tõenäosusega viia maa efektiivsema kasutuseni.

Harva peetakse õiglaseks seda, et suurem koormus või ootused ühiskonnas seatakse nendele, kes ei ole võimelised seda koormust kandma või ootusi realiseerima. Seetõttu võib järeldada, et pigem ei peeta õiglaseks regressiivsust maksunduses, mille kohaselt väiksema sissetulekuga maksumaksjalt võetakse maksuna sissetulekust proportsionaalselt suurem osa. Ühe näitena võib siin tuua käibemaksu, mille puhul sama kaupa ostes tasub väiksema sissetulekuga tarbija oma sissetulekust proportsionaalselt suurema osa käibemaksuna riigile. Kuid ka siin ei ole teooria nii mustvalge, kuna suurema sissetulekuga inimesed reeglina ka tarbivad enam ja seetõttu tasuvad ka enam käibemaksu.

Omandimaksu puhul on maksuobjektiks kinnisomand. Omandimaks on üks vanemaid makse ajaloos, väidetavalt koguti seda juba antiikajal Egiptuses, Babülooonias, Hiinas ja mujal finantseerimaks paleede ja templite ehitust ning armee ülalpidamiseks (Dye ja England 2010: 2). Ajalooliselt on maaomanike arv olnud suhteliselt väike, mistõttu teeniski kinnisvaramaks eesmärki rikkaid ühiskonnaliikmeid kõrgemalt maksustada. Tänapäeval on maaomanike ring laienenud ja omandimaksu progressiivsed eesmärgid ei ole esiplaanil. Läbi aastate on toimunud arutelu selle üle, kas omandimaks (samas ka varandusemaks üldse) on õiglane või mitte ja kas seda peaks rakendama või mitte. Lisaks on erinevad seisukohad selles osas, kas omandimaks on iseloomult regressiivne, progressiivne või kas maks kinnisomandilt on üldse maks.

Berkeley ülikooli teadlane Eric Rakowski on varandusmaksu vastasel seisukohal ja oma artiklis „Kas varandusmaksud³ on õigustatud?“ leiab ta, et maksumaksja omandilt võetavad maksud ei vasta õigluse kriteeriumitele ning ei oma pikaajalist positiivset mõju valituse eelarvele (Rakowski 2000: 75). Euroopas, kus varandusmaksud on enim levinud, põhjendatakse neid sellega, et sellise maksu rakendamine väldib varade kasutusest jätmist. Samuti on varandusemaks pooldavaks argumendiks see, et planeedi loodusvarad peaksid kuuluma võrdselt kõikidele inimestele ja kui nad ei kuulu, siis

³ Eric Rakowski tõlgenduse kohaselt on varandusmaks (*wealth tax*) maks, mida makstakse iga aasta või paari tagant maksumaksjale kuuluvalt kinnis- ja vallasvaralt, sealhulgas finantsvaralt (Rakowski, 2000, 6)

peaksid omanikud maksma maksu. Rakowski toob aga vastuargumendina väite, et valitsuse poolt pakutavad avalikud hüvised ei ole vastavuses inimese jõukusega, mistõttu on varandusemaks ebaõiglane (Rakowski 2000, 157). Eestis kehtiva seadusandluse kohaselt aga ei peagi maksumaksja tasutud maksu eest saama otsest vastuteenet (Maksukorralduse seadus 2002).

Rakowski mõonab, et õigustatud võivad olla inimese vara netoväärtusel põhinevad madalad maksud, mitte kõrged maksud teatud varanduseliikide pealt, kuid õiglasem oleks tõsta makse nendel, kelle sissetulekud ja tarbimine ületavad teatud taset (Rakowski 2000: 157, 159). Seega saab Rakowski seisukohtadest leida teatud positiivseid jooni varandusemaksu kohta, kuid mitte omandimaksu suhtes.

Vaatamata võimalikule kaasnevale ebaõiglustundele, aitab omandimaks hästi täita tulude ümberjaotuse ülesannet, kuna reeglina koonduvad suuremad varad vähesema hulga isikute kätte ning läbi ümberjaotuse jaotub nendest varadest tulenev rahavoog läbi avalike teenuste laiemale osale ühiskonnast. Ebaõiglustunne tekib maksusubjektidel sellest, et omandimakse peetakse justkui oma vara eest uuesti tasumiseks.

Maamaks on üks omandimaksu alaliikidest, mille puhul on maa parendustest kõrgemalt maksustatud või ongi maksustatud ainult maa (Dye, England 2010: 2). Dye ja England (2010) on oma uuringus analüüsinud⁴ maamaksu eeliseid kinnisvaramaksu ees ja leidnud, et maamaksu tõusuga kaasnevad üksikud ebameeldivused, kuid parendustelt kogutava maksu langetamisega kaasneb hulgaliselt kasu. Silmas peetakse seda, et maamaksu tõus motiveerib maad parendama, et teenida tagasi tehtud kulutusi, samas parenduste maksustamine omakorda demotiveerib edasiste parenduste tegemist. Ehk et maamaks soodustab investeringuid ning seega majanduskasvu, kuid parendusi hõlmav omandimaks pärsib neid.

Nobeli majanduspreemia 1996. aasta laureaati William Vickrey on erinevates artiklites väitnud: „Majanduslikust vaatevinklist on omandimaks kombinatsioon kõige halvemast maksust – osas, mis on hinnatud kinnisvara parendustena ja parimast maksust – osas,

⁴Assessing the Theory and Practice of Land Value Taxation, Lincoln Institute of Land Policy, 2010

mis moodustub maa või krundi väärtusest“ (Vickery 1999). Seega jagab ta omandimaksu kaheks: maa väärtus ja parenduste väärtus.

Seega taanduvad vaidlused kolmele suuremale valikule: mitte kehtestada varandusemaks, kehtestada varandusemaks või kehtestada omandimaks. Kui nende hulgast on valik tehtud, lahknevad need omakorda erinevateks alaliikideks. Teoreetilisest kirjandusest nähtub üldiselt, et adekvaatseid poolt- ja vastuargumente on kõikidele variantidele ning lahendus tuleb leida igas riigis sõltuvalt sealsest arengutasemest, kultuuritaustast, poliitikast ja muudest piirkonnale eriomastest tunnustest. Otsustamisel saab abi maksunduse aluspõhimõtetest. Adam Smith on sõnastanud neli põhitõde maksude kohta pidades silmas maa, töö ja kapitali maksustamist (Smith 2005: 558-561):

- 1) Iga riigi alamad peaksid andma riigivõimu toetuseks panuse, mis on võimalikult täpses vastavuses nende võimalustega, see tähendab võrdeliselt tuluga, mis neile selle riigi kaitse all osaks langeb (maksevõimelisuse printsiip).
- 2) Maks, mida iga üksikisik on kohustatud maksma, peab olema selgesti kindlaksmääratud, mitte suvaline. Maksmise aeg, makseviis, makstav kogus, kõik see peab olema lihtne ja selge nii maksjale kui ka kõigile teistele (määratletuse printsiip).
- 3) Iga maks tuleb sisse nõuda sellisel ajal ja sellisel viisil, nagu maksumaksjal seda kõige mugavam on maksta (mugavuse printsiip).
- 4) Iga maks peab olema kavandatud nii, et see võtaks inimeste taskust nii vähe kui võimalik ja jätaks ka nii vähe kui võimalik sinna laekumata, lisaks sellele summale, mida see riigikassasse sisse toob (odavuse printsiip).

Võib väita, et varandusemaks ja omandimaks kitsamalt vastavad üldiselt Adam Smithi kirjeldatud põhimõtetele, kuigi esmakordne rakendamine on seotud suurte kulutustega.

Maa on piiratud ressurss, seda ei teki juurde ega ei jää vähemaks ning omandit selle osakese üle võib pidada siiski vähemuse privileegiks. Planeet Maa kogupindala on ligikaudu 510 miljonit ruutkilomeetrit, sellest umbes 29% ehk 149 miljonit ruutkilomeetrit on maismaa. Samas on maakera rahvastik ÜRO 2015. aasta andmetel veidi üle 7 miljardi inimese (World Population 2015). Seega jääb iga inimese kohta

statistiliselt ca 2 hektarit maismaast. Eesti maismaa pindala on veidi üle 43 000 km² ja rahvaarv ca 1,3 miljonit inimest, mis annab inimese kohta ca 3,3 hektarit kasutatavat maad. Tegemist on puhtalt statistiliste aritmeetiliste keskmiste näitajatega. Arvestades, kui suured maaüksused maakeral on kasutuskõlbmatud (kõrbed, muud liiga kuumad või külmad alad jms), nähtub kui piiratud on tegelikult maaressurss elanikkonna kohta. Seega on arusaadav, et maa omamine ja kasutamine on maksustatud.

Ameerika 19. sajandi majandusteadlane ja filosoof Henry George omas omandimaksude osas eriti radikaalset seisukohta, pidades õigeks maksustada vaid maa ning jätta tööjõu ja kapitali üldse maksustamata ning see omakorda viiks töötuse, vaesuse, inflatsiooni ja ebavõrdsuse lõppemiseni (Why Henry George Had a Point 2015).

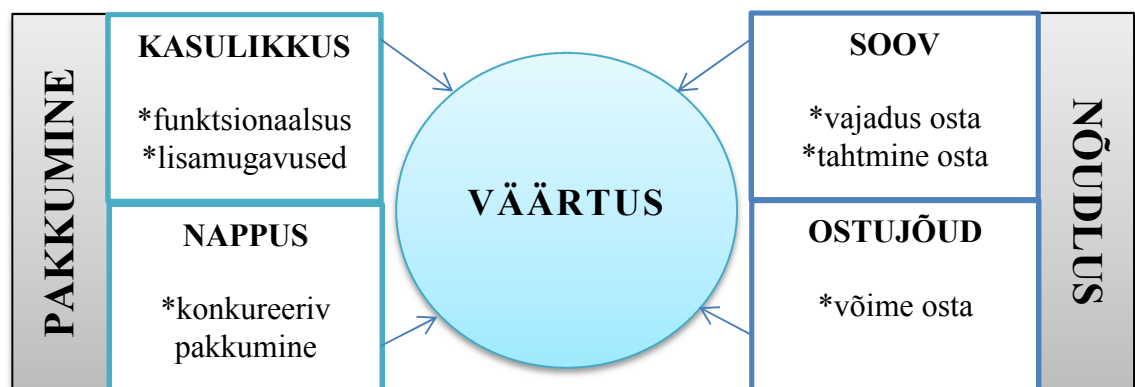
Oxfami uuringu kohaselt on 2016. aastaks üle poole maailma rikkustest 1% rikkamate inimeste kontrolli all (Oxfam 2015). Sellise tendentsi tõttu on eriti oluline ka maksunduse abil üritada võidelda ebavõrdsusega. Arvestades omandimaksu progressiivseid tunnuseid, on igati õigustatud rakendada omandimaksu just kallima turuväärtusega kinnisvarale.

1.2. Omandimaksu objekti väärtuse kujunemine

Omandimaks põhineb maksustatava omandi väärtusel, see arvutatakse maksuobjekti väärtuse alusel. Richard M. Bird ja Enid Slack on koostanud omandi maksustamise ülevaate, mille kohaselt on omandimaksu objekti väärtuse hindamisel võimalik välja tuua kaks metodoloogilist alaliiki: suurusel põhinev metodoloogia ja väärtusepõhine metodoloogia. Neist esimese puhul rakendub maks igale ruutmeetrile maa ja ehitise pinnast või nende kombinatsioonile. Ruutmeetrile rakendatav ühik sõltub sellises süsteemis reeglina asukohast, taristu tasemest ning muudest faktoritest, ühikud rakendatakse tsoonide kaupa. Seda süsteemi on enam rakendatud Kesk- ja Ida-Euroopas, kus on piirkondi, mille puhul on turuaktiivsus liiga madal turupõhiste väärtuste hindamiseks. Väärtusepõhise metodoloogia puhul on maksuobjekti maksustamishinnaks selle konkreetse objekti turuväärtus, mis hinnatakse tulu-, kulu- või võrdlusmeetodit rakendades. Selline turupõhine metodoloogia on kasutusel enamuses OECD liikmesriikides. Väärtusepõhise metodoloogia alaliigina on võimalik

eristada rendiväärtusel (vastava objekti hüpoteetilisel netorendil) põhinevat lähenemist, mida on keeruline rakendada eluotstarbelise vara puhul, kuid ärikinnisvara puhul rakendatakse nt Inglismaal ja Austraalias. Lisaks on üksikutes riikides (nt Ungari) kasutusel nn enesehindamine (*self-assessment*), mille puhul kinnisvaraomanik ise määrab oma vara väärtuse. (Bird, Slack 2002)

Väärtus ei tulene asjast enesest, vaid väärtuse omistavad asjale inimesed – tarbijad. Väärtus on majandusteaduslik mõiste, mis viitab suhtele, mis eksisteerib ostmiseks saadaoleva vara ning selle ostjate ja müüjate vahel. Väärtus ei ole fakt, vaid vara kasulikkusele mingil konkreetsel ajal kooskõlas konkreetse väärtuse definitsiooniga antav hinnang (EVS 875-12010:9). Vara väärtus luuakse ja hoitakse nelja teguri – kasulikkus, nappus, soov ja tegelik ostujõud – vastastikusel koosmõjul ning see on visuaalselt toodud joonisel 3 (*ibid*). Väärtus saab kujuneda vaid kõigi nelja teguri olemasolul. Kui mõni väärtust loov komponent on nõrk, on ka vara väärtus madalam. Kui aga komponent puudub, siis ei ole ka varal väärtust.



Joonis 3. Väärtuse kujunemine (autori koostatud EVS 875-1:2010 põhjal).

Väärtus ei ole üheselt samasugune erinevate tarbijate jaoks. Sellest tulenevalt on väärtusel mitmeid erinevaid liike. Tänapäeva rahvusvahelised vara hindamise standardid (IVS – International Valuation Standards ja nendele tuginev EVS – Eesti Vabariigi Standard – seeria nr 875) kirjeldavad erinevaid väärtuse liike. Neist kõige levinum ja enim kasutatud ja käsitletud leidev on turuväärtus (*market value*). Turuväärtus on hinnangul põhinev summa, mille eest vara peaks väärtuse kuupäeval minema üle

tehingut sooritada soovivalt müüjalt tehingut sooritada soovivale ostjale sõltumatus ja võrdsetel alustel toimivas tehingus pärast kõigile nõuetele vastavat müügitegevust, kusjuures osapooled on tegutsenud teadlikult, kaalutletult ja ilma sunduseta (EVS 875-3 2010: 9). Lisaks turuväärtusele defineeritakse eraldi veel järgmised väärtuse liigid (EVS 875-3 2010: 10):

- investeeringuväärtus (väärtus konkreetse investori jaoks);
- õiglane väärtus (sarnaneb turuväärtusele, kuid on kasutatav raamatupidamises);
- eriväärtus (seotud väärtuse elemendiga, mis ületab turuväärtust ja on rakendatav teatud erihuvidena ostja, mitte kõigi turuosaliste jaoks);
- sünergiline väärtus (väärtuse lisanduv element, mis tuleneb mitme vara omavahelisest seosest);
- maksustamisväärtus (maatüki maksustamishind);
- hüvitusväärtus (väärtus, mis on seotud kahjude hüvitamisega).

Valdavalt on just turuväärtus see väärtuse liik, mille olemusest johtuvalt arvutatakse omandimaks. Sellegipoolest on eraldi välja toodud ka maksustamisväärtuse mõiste. Maksustamisväärtuse erinevus turuväärtusest seisneb selles, et maksustamisväärtus sisaldab turuga mitteseotud elemente. Kui eeltoodud väärtust moodustavast neljast komponendist kasvõi üks puudub, ei saa enam rääkida vara turuväärtusest. Näiteks võib tuua riigikaitsemaad või vangla, mis ei ole vabaturutingimustes turul pakkuda ning üldiselt peaks ka puuduma soov ja võime seda osta, kasulikkusest tavatarbijale rääkimata. Vaatamata sellele, et eeltoodud varad ei ole turul kaubeldavad, saavad nad olla maksustamise objektiks. Selliste varade hindamisel lähtutakse maksustamisväärtuse määramisel piirkonna keskmisest hinnatasemest. Maksustamisväärtus on turuväärtusega võrreldes üldisem, kuna see hinnatakse masshindamise käigus ning peegeldab mingi piirkonna keskmist turuväärtuse taset (EVS 875-3:2010: 17). Näiteks on turuväärtuse kujunemisel oluline konkreetse kinnistu paiknemine ilmakaarte suhtes, kõrghaljastuse olemasolu või iseloom või muud asjaolud, mida masshindamise puhul üldiselt veel arvesse ei võeta.

Maailmas on rakendatud ka süsteeme, mille puhul arvutatakse omandimaks kinnisvara ostuhinna alusel. Kuna majandus on teatavasti tsükliline ja see kajastub väga selgelt kinnisvarahindades, ei ole selline lähenemine kuidagi vastavuses maksunduse aluseks

oleva õigluse printsiibiga. Seetõttu tundub oluliselt õiglasem arvutada sama piirkonna maks antud vara kindlalt fikseeritud ajahetke väärtuse põhjal, mitte justkui karistada isikuid, kes on kinnisvara soetanud turu kõrgseisus ja anda eelis neile, kes on ostu sooritanud turu madalseisus.

Inimesed ei teadvusta, mis täpselt annab omandile väärtuse. Tavaliselt ei ole see tulenev omanikust, vaid välistest teguritest. Käibetõeks on, et kinnisvara väärtus sõltub esiteks selle asukohast, teiseks selle asukohast ja kolmandaks selle asukohast. Asukoht iseenesest ei ole väärtust tekitav asjaolu. Näitena võib tuua keset metsi ja soid paikneva maatüki, millele puudub ligupääs ja mis on seetõttu majanduslikust aspektist vaadelduna peaaegu väärtusetu. Kui aga riik rajab maantee, mis möödub sellest maatükist, tõuseb koheselt maatüki väärtus, sest tekib kasutamise võimalus ja tulupotentsiaal. Seega on igasuguse kinnisomandi väärtus erakordselt tugevalt mõjutatud seda ümbritsevast keskkonnast.

Väärtuse hindamise meetodid on reguleeritud rahvusvaheliste vara hindamise standarditega, millele põhineb ka Eesti vara hindamise standardiseeria EVS 875. Rahvusvaheliste standardite kohaselt on kinnisvara hindamisel kasutusel kolm hindamismeetodit – võrdlusmeetod, tulumetod ja kulumetod.

Võrdlusmeetod (*Sales Comparison Approach*) ehk turupõhine käsitus põhineb analüüsil, mille alus on hinnatava vara võrdlus sarnaste müüdud varadega. Võrdluse käigus korrigeeritakse müüdud varade hindu, pidades silmas tehingust ja varast tulenevaid erisusi, ning leitakse hinnatava vara väärtus. Turuväärtuse hindamisel on meetodi aluseks asenduspõhimõte: võimalik ostja ei ole valmis maksma vara eest rohkem kui sarnaste varade eest tavaliselt turul makstakse. Turuväärtuseni jõutakse võrdlusmeetodi rakendamisel juhul, kui võrdlemise aluseks olevad tehingud on tehtud vaba turu tingimustes ja võrdluse käigus toimuv erisuste arvessevõtmine tugineb turuinformatsioonile. (EVS 875-11:2014)

Tulupõhine käsitus (*Income Approach*) ehk tulumetod põhineb vara võimel genereerida tulevikus tulu. Väärtusena käsitletakse oodatavate tulude nüüdisväärtust. Tulupõhised käsitlused on tulu kapitaliseerimine ja diskonteeritud rahavoo analüüs. Rakendades kinnisvara hindamisel tulumetodit, on aluseks põhimõte, et ostja ei ole

nõus vara eest maksuma rohkem kui on vara oodatavad rahavood kogu vara kasutusea või hoidmisperioodi jooksul. Tulumeetodit rakendatakse tulutoova kinnisvara (rendiobjekt või rendiobjektina käsitletav) hindamiseks. Sellisteks hindamisobjektideks on üürielamud, toomishooned, büroohooned, hotellid, restoranid, kauplused jms. (EVS: 875-9:2012).

Eestoodust lähtudes ei ole tulupõhine meetod sobiv maa korralise hindamise puhul, kuna korralisel hindamisel leitakse väärtus tsoonide ja sihtotstarvete või kõlvikute kaupa, mitte konkreetsete objektide lõikes.

Kulupõhine käsitlus (*Cost Approach*) ehk kulumeetod lähtub põhimõttest, et potentsiaalne ostja ei ole valmis vara eest maksuma rohkem kui tuleks kulutada sarnase kasulikkusega vara ostmiseks või loomiseks, arvestades ka kaasnevaid riske ja ebamugavust. Sageli on hinnatav vara võrreldes alternatiivse objektiga vähem atraktiivne tulenevalt vanusest, kulumisest jms. Seega kohandatakse tulemus kulumi arvessevõtmise kaudu. (EVS: 875-8:2012)

Rakendades võrdlusmeetodit üksiku kinnisvaraobjekti hindamisel, lähtub hindaja hinnatavat vara iseloomustavatest teguritest, selle vara parimast kasutusest ning hindamise aja üldisest majanduskeskkonnast, samuti sektori turusituatsioonist ning selle alusel leiab võrreldavad võõrandamistingimused, mille alusel omakorda arvutada hinnatava vara turuväärtus. Teostades maa korralist hindamist maksustamise eesmärgil, kus hinnatavaks varaks on suur hulk katastriüksusi, ei ole otstarbekas kasutada sama meetodikat, nagu üksikobjekti hindamisel. See oleks liialt ressursimahukas ettevõtmine. Seetõttu on hindamises kasutusele võetud statistilised meetodid, mille abil on võimalik korraga hinnata suuremat hulka sarnasid varasid. Sellest tulenevalt on need meetodid koondatud masshindamise nimetuse alla.

Erinevus konkreetse objekti hindamisel ja masshindamisel seisneb selles, et esimesel juhul võetakse arvesse objekti individuaalsed omadused, kuid masshindamine on varagruppide süsteemne hindamine kindlal kuupäeval statistilistel meetoditel ja standardiseeritud protseduuril (Kontrimas, Verikas 2009).

Ameerika Ühendriikides tegutseb mittetulunduslik organisatsioon „*International Association of Assessing Officers*“ ehk IAAO, mis koondab liikmeskonnana maksustamise eesmärgil vara hindajaid ning teisi omandimaksudega tegelevaid isikuid. IAAO on välja andnud kinnisvara masshindamise standardi, mille viimane versioon kinnitati 2013. aastal. Sellekohase käsitluse järgi on masshindamisel oluline, et sisendina kasutatav informatsioon oleks korrektne (IAAO Standard, 92013):

- katastrikaart (eriti GISi (geograafilise informatsiooni süsteem) kasutamisel);
- GISis graafiline vaade hindade lõikes – hinnatsoonide kaart;
- USA süsteem hõlmab informatsiooni ehitiste kohta, kuna USAs rakendatakse hindamist omandi- mitte maamaksu tarbeks;
- informatsioon tehnovõrkude kohta;
- informatsioon maatüki suuruse kohta;
- informatsioon asukoha kohta – koht kinnisvaraturul, ümbruskond, vaated, välised segajad (liiklus, tööstus jne); informatsiooni hangitakse kohapealse ülevaatusel abil, samuti digitaalse tehnoloogia abil (*street view*, ortofotod, pildid kõrguse kontrollimiseks);
- info müügihindade kohta;
- info varaga seotud tulude ja kulude kohta.

Masshindamise analüüsiprotsess algab parima kasutuse analüüsist, mis tavaliselt ühtib senise kasutusega. Masshindamise mudel esindab kindlat tüüpi vara turgu kindlas piirkonnas (IAAO Standard, 9 2013). Masshindaja täpsustab mudeli – määratleb nõudluse ja pakkumise faktorid ja vara omadused, mis mõjutavad hinda. Seejärel mudel kalibreeritakse, see tähendab määratletakse kohandused või koefitsiendid, mis esindavad enam valitud muutujate panust väärtusesse. Masshindamise mudelid vastavad kõigile kolmele hindamismeetodile – tulu-, kulu- ja võrdlusmeetodile.

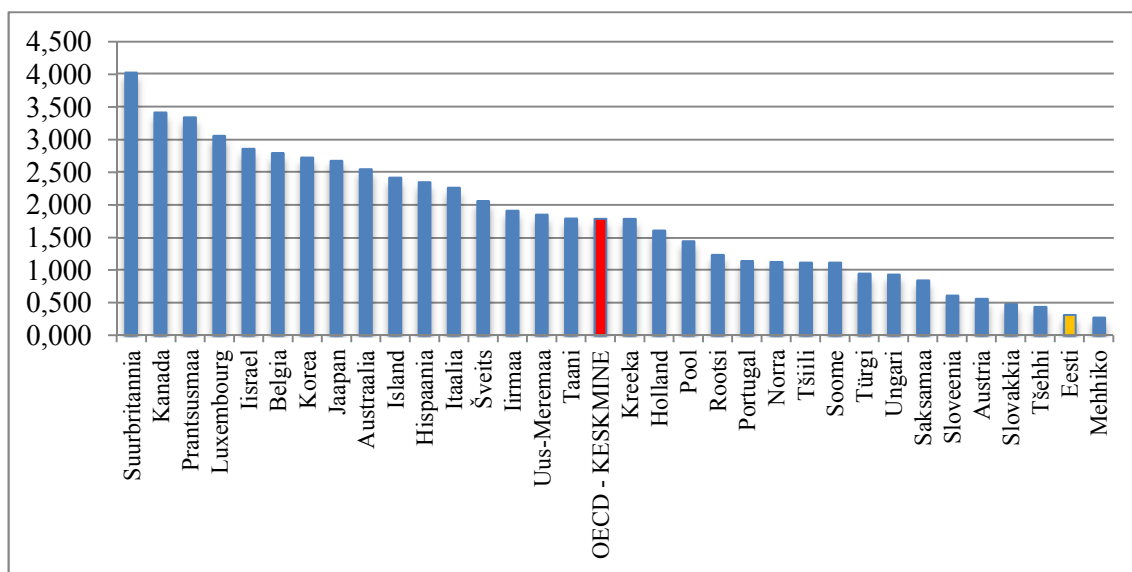
1.3. Omandimaks Euroopa riikide kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomias

Euroopa Liidu kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9 sätestab kohalike võimuorganite õiguse piisavatele rahalistele vahenditele, mis peavad olema vastavuses neile seadusega pandud kohustustele. Samas on sätestatud, et vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata (Euroopa kohaliku... 1994).

Demokraatliku ühiskonna üheks alustoeaks on kohalik omavalitsus, mis seob riigi ühiskonnaga. Kohaliku omavalitsuse kaitse ja tugevdamine on panus demokraatia ja avaliku võimu detsentraliseerimise põhimõttesse (Eesti Vabariigi Põhiseaduse... 2012). Riigi keskvalitsus ei saa ise tegeleda kõigi piirkondliku elu küsimustega, mistõttu tuleb otsustusõigust edasi anda. Detsentraliseerimine üldisemas tähenduses on avaliku sektori funktsioonide täitmisega seotud võimu ja vastutuse suunamine keskvalitsuselt alamastme võimutasandile või erasektorile (Rondinelli 1999: 2). Detsentraliseerimise põhjendustena tuuakse välja esiteks jaotuse efektiivsust – kohalik võimutasand asub lähemal kohalikele elanikele ning omab seetõttu täpsemat ülevaadet avalike teenuste nõudlusest ja oskab täpsemalt suunata avalikke kulusi. Teiseks, detsentraliseerimise kaudu tekib konkurents kohalike omavalitsuste vahel, mis soodustab innovatsiooni, ergutab kohalike omavalitsusi kodanike soove rahuldama (Rondinelli 1999: 3). Temale pandud ülesannete täitmiseks vajab kohalik omavalitsus finantsvahendeid ning samas õigust otsustada nende vahendite kasutamise üle. See on juba kohaliku omavalitsuse fiskaalautonoomia osa. Fiskaalautonoomia olemasoluks on kohalikul omavalitsusel vaja rahalisi vahendeid, mis võivad tulla riigi keskvoimult või saab kohalik omavalitsus need ise koguda maksude või muude tulude näol. Siin omandab tähtsuse omandimaks, sõltumata asjaolust, kas seda rakendatakse maa- või/ja parenduste maksuna. Kuna kinnisomand on immobiilne, siis on selle paiknemist konkreetse omavalitsusüksuse territooriumil lihtne ja odav määratlada ning seetõttu laekub omandimaks erinevates riikides, kus seda rakendatakse reeglina kohaliku omavalitsuse eelarvesse.

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) peab oma liikmesriikide maksunduse kohta arvestust. OECD andmetel jääb liikmesriikide puhul omandimaksude

suhe SKP-sse 2012. aastal vahemikku 0,3-3,9% ning omandimaksude suhe riigi kogumaksutulusse 1,0-11,9%⁵. Osakaalud on protsentuaalselt küllaltki väikesed, kuid absoluutnumbrites on näiteks Saksamaa puhul tegemist 24 403 000 000 euroga ning Eesti puhul 59 000 000 euroga (Revenue Statistics 1965-2013). Joonisel 4 on esitatud 2000-2014 aritmeetiline keskmine omandimaksude suhe vastava riigi SKP-sse, punasega on välja toodud OECD keskmine ja kollasega Eesti vastav näitaja.



Joonis 4. Omandimaksude osakaal SKP-s (autori koostatud OECD 2000-2014 keskmise näitaja põhjal).

Omandimaks on Euroopas endiselt tähelepanu köitev maksuteema. Selle põhjuseks võib pidada Euroopa üldist majanduslikku olukorda, kus majanduskasv on väga väike ning sellega seoses vajadust leida avalike teenuste finantseerimiseks stabiilseid sissetulekuallikaid. Statistika kinnitab majandusteaduslikku seaduspära, et kui majandus langeb, langevad ka põhilised maksubaasid – palgad langevad ja tulu- ja sotsiaalmaksu laekub vähem, kaubandus tõmbub kokku – käibemaksu laekumine väheneb, lisaks vähenevad aktsiisilaekumised. Kuid kinnisvara hulk ei vähene. Selle asjaolu tõttu on omandimaksu maksubaas suhteliselt stabiilne ning omandimaksu peetakse kõige vähem majanduskasvu kahjustavaks maksuks (Taxation Trends... 2014: 44).

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) on varandusmaksud Euroopa riikides klassifitseerinud järgmiselt: 1) regulaarsed (iga-aastased) kinnisvaramaksud;

⁵OECD maksustatistika: http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2014-en-fr

2) regulaarsed maksud netoväärtuselt (*net wealth*); 3) maksud varalt, päranduselt ja kingitustelt; 4) maksud finants- ja kapitalitehingutelt; 5) muud ühekordsed maksud; 6) muud regulaarsed maksud varalt (sh vallasvaralt, nagu autod, masinad ja seadmed). (Property Tax Regimes... 2013: 1). Selline jaotus on erinev käesolevas magistritöös aluseks võetud liigitusest, kuna sisaldab ka siin tulumaksude alla liigituvaid makse.

Uuringud ja statistika näitavad, et rikkusemaksud ei ole Euroopas väga levinud, kuid omandimaks on kehtestatud väiksemal või suuremal määral kõikides riikides. Samuti nähtub, et omandimaks moodustab riikide SKP-st suhteliselt väikese osa, kuid omab märkimisväärset rolli munitsipaalelarvetes. Omandimaksul Euroopas on pikk ajalugu. ÜRO poolt koostatud raportis „Omandimaksu režiimid Euroopas“ on antud lühike ajalooline ülevaade, mille kohaselt on tõendeid hästiorganiseeritud omandimaksule antiikses Kreekas ja Roomas, samas kui modernsemad omandimaksusüsteemid olid kasutusel juba keskaegses Euroopas (Almy 2003, viidatud Property Tax Regimes... 2013 vahendusel). Katastrisüsteem võeti kasutusele Austrias 18. sajandil ja see jäi katastrisüsteemide aluseks kuni arvutiajastu ja aeromöödistamiseni. Peale II maailmasõda loodi Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), Maailmapank ja Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO), mis kõik on seisnud demokraatia tugevdamise ja tugevama kohaliku omavalitsuse eest, seda läbi arenenud omandimaksusüsteemi. Nende jõupingutused ühendas hiljem Majanduskoostöö- ja Arengu Organisatsioon (OECD). Tänu nendele organisatsioonidele on kättesaadav rohkelt ülevaateid ja statistikat Euroopas kehtivate omandimaksusüsteemide kohta, mille alusel on antud järgnev ülevaade erinevate Euroopa riikide omandimaksu rakendamise kohta. Erinevates aruannetes on välja toodud Baltimaade kiiret arengut rakendades kaasaegset turuhindadel põhinevat omandimaksusüsteemi. Aruannete kohaselt on nii mõnigi riik (ajutiselt) loobunud omandimaksu rakendamisest, kuid see ei ole viinud loodetud positiivsete tulemusteni.

Kinnisvara maksustamisel on Euroopas üldiselt kasutusel 3 võimalikku varianti (Tammert 2012: 193, 198, 199):

- 1) maamaks – maksu objektiks on kogu maa või ärimaa;
- 2) hoonemaks – maksu objektiks on hooned ja muud rajatised, maa hinda arvestamata;

3) kinnisvaramaks – tavaliselt maad ja hooneid koos koormav püsiv maks.

Käesoleva magistritöö lisas 1 on toodud tabel Euroopa riikides rakendatud omandimaksu kohta. Tabelis on tähistatud, kas antud riigis on maksustatud maa, hooned või mõlemad või ka vallasaajad. ÜRO andmetest⁶ järeldeb, et enamus riikides laekub omandimaks kohaliku tasandi eelarvesse, kuid on ka näiteid, kus see laekub täies ulatuses kesksvalitsuse eelarvesse. Esineb ka kombinatsioone, mille puhul osa omandimaksust laekub kohalikku, osa kesksvalitsuse ning osa vahepealse tasandi (riikides, kus on rohkem valitsustasandeid) eelarvesse. 2013. aasta seisuga oli Eesti ainuke riik Euroopas, kus kehtib maamaksusüsteem, mis ei arvesta mingil kujul maal paiknevat hoonestust ega muid maa olulisi osasid (nt kasvav mets). Esineb erinevaid kombinatsioone maa ja hoonete maksustamisest, kuid valdavalt kehtib süsteem, kus maa ja ehitised on üheaegselt maksustatud – kolmekümne kahes riigis neljakümne neljast. Kokku oli vaatluse all 46 riiki, millest vaid Malta ja San Marino ei rakenda mingit liiki omandimaksu. Erinevate organisatsioonide poolt avaldatud andmete alusel saab välja tuua lähiriikide omandimaksusüsteemi iseärasusi.

Soomes on rakendatud omandimaks, mida reguleerib omandimaksuseadus (Kiinteistöverolaki 1992). Maksu objektiks on kinnisomand ja maksustatud on iga kinnisasi sõltuvalt selle väärtusest. Sarnaselt Eestile laekub maks kohaliku omavalitsuse eelarvesse ning see arvutatakse protsendina vara väärtusest. Üle Soome on omandimaksu määr kinnisvara puhul vahemikus 0,6% - 1,35% maksustamishinnast ning eluhoonetel vahemikus 0,32% - 0,75%. Kohalikud omavalitsused otsustavad iga-aastaselt vastava aasta maksumäära (Real Estate Going Global 2012: 4). Samuti on kohalikul omavalitsusel õigus rakendada kuni 3-protsendilist maksumäära tühjale linna planeeringualal asuvale krundile (*ibid*). Selline kõrgem maksumäär viitab omavalitsusepoolsele survele takistada maa kasutusest seismist. Erisusena ei maksustata Soomes metsa- ja põllumaad, samuti teatud arhitektuuriväärtuslikke ja religioosseid ehitisi ning omavalitsuste omandis olevat vara. Maksu subjekt on vara omanik kalendriaasta alguse seisuga. Hoonete väärtuse arvutamine on sätestatud maksustamise

⁶ Property Tax Regimes in Europe, 2013

eesmärgil varade hindamise seaduses (Laki varojen arvostamisesta verotuksessa 2006) ning see põhineb hoone müügihinnal, millest lahutatakse kulum⁷.

Lätis on maksustatud maa koos ehitistega ning kinnisomandiregistrilt peab riiklik Maaamet. Register on osa geo-infosüsteemist. Ostjad ja müüjad on kohustatud avaldama registripidajale hinnainfo. ÜRO 2013. aasta andmete kohaselt toimus Lätis maa hindamine 1998. aastal ja ehitiste hindamine 2000. aastal. Pärast seda toimuvad regulatsioonide kohaselt iga viie aasta tagant ümberhindamised (Property Tax Regimes... 2013). Läti Maaameti kodulehekülje andmetel toimusid ümberhindamised iga-aastaselt, kuid alates 2015. aastast üle aasta⁸. Lätis rakendatakse omandimaksu puhul üldist maksumäära 1,5% maa ja ehitiste maksustamishinnast, kuid ärilise kasutusega eluotstarbelise kinnisvara maksumäär on vahemikus 0,2% - 0,6% maksustamishinnast ja kasutusega põllumajandusliku maa maksumäär on 3% (Taxation and Investment in Latvia 2013: 22).

Leedus on eraldi maksustatud nii maa kui ka ehitised. Katastripidamise ja hindamisega tegeleb riiklik Registrikeskus. Ostjad ja müüjad on kohustatud avaldama registripidajale hinnainfo. Registrikeskus on välja töötanud kinnisvara põhikategooriate hindamisprogrammid. Elukondlikku kinnisvara hinnatakse võrdlusmeetodit kasutades. Hindajad monitoorivad turutrende ja uuendavad keskmisi väärtusi ning maa hinnatsoone kvartaalselt. Omandimaksu subjektideks on nii era- kui juriidilistest isikutest maaomanikud (sõltumata rahvusest). Eraisikute puhul tuleb hoonete puhul tasuda maksuna 1% väärtuselt, mis ületab 1 miljoni liti (mis on umbes 290 000 eurot) väärtust. Maamaksusüsteem on Leedus sarnane Eestiga. Alates 2013. aastast on maamaksumäär 0,01%-4% maa maksustamishinnast. Maa maksustamishind arvutatakse perioodiliselt (iga 5 aasta tagant) masshindamise meetodil lähtuvalt turuhindadest. (Tax Card 2013) PwC Going Global ülevaade täpsustab, et valdav osa juriidilistele isikutele kuuluvast kinnisvarast on maksustatud ja maksumäär on vahemikus 0,3% - 1% maksustamishinnast. Samuti on üldiselt maksustatud eraisikutele kuuluv, kuid äriotstarbel kasutatav kinnisvara (Real Estate Going Global 2012).

⁷KPMG maksuülevaade: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2011/12/finland-other-taxes-levies.html>

⁸ Läti Maaameti kodulehekülg <http://www.vzd.gov.lv/en/About%20us/scopes-of-activity/cadastral-valuation/>

Venemaal kehtib maamaks, mille võib kehtestada kohalik omavalitsus. Omandimaksuga on maksustatud ka eluotstarbelised ehitised (majad, korterid suvilad, garaažid jms). Kuni 2006. aastani oli kasutusel normatiivne hindamine, mille sisuks oli hüpoteetilise plaani alusel määratud madal maa normatiivne väärtus. Alates 2006. aastast hakati maa väärtuse hindamisel kasutama ka turupõhist informatsiooni, kuid toimunud tehingute hinnainfot otseselt hindamisel kasutama ei hakatud. (Mikesell, Kurt 2007: 13)

Enamus Venemaa pinnast on põllumajanduslik maa. Katastripõhine hindamine põhineb konkreetse maatüki poolt genereeritud puhastulul. Puhastulu (*net income*) määratakse järgmise informatsiooni põhjal: asukoht, pinnase viljakus (näitena võib tuua Saratovi oblastis, kus on eristatud 1 280 erinevat pinnasetüüpi), maatükki pinnavorm, maatüki kuju. Oblasti keskmine pinnaühiku hind võrdub 33 aastaga kapitaliseeritud diferentseeritud ja absoluutse rendi summaga. Diferentseeritud rent on vahe oblastis viimase 30 aasta jooksul kasvatatud saagi keskmise koguse ja nende 8 viimase aasta toodangu keskmise maksumuse pluss 7%-lise kasumi vahel. Absoluutne rent on 1% Venemaa kogutoodangu väärtusest, so riiklikult määratud indikaator. Rajoonide maa väärtus arvutatakse konkreetsete kohandatud koefitsientide alusel. Arvutamaks konkreetse maaüksuse väärtust, tehakse kolm kohandust oblasti keskmisele diferentseeritud rendile: kohandus maapinna toodangu kvaliteedi näitaja suhtesse oblasti keskmisesse, kohandus maatüki tehnilistest omadustest (nt kivisus, kuju, kõvadus) sõltuvalt ning kohandus vastavalt saagi transpordi maksumusest ümbertöötlemis- või müügipunkti (Mikesell, Kurt, 2007:16). Keerukas süsteem tuleneb maaga tehtud turutehingute vähesusest.

Tootmismaa ning taristuga seotud maa hindamiseks Venemaal on nimetatud maa jagatud kuute kategooriasse: väikefirmade alune maa, suurte ettevõtete alune maa, teedega seotud ettevõtete alune maa, kaitsetööstusega seotud ettevõtete alune maa, kommunikatsiooniettevõtete alune maa ja raudteede alune maa. Sealjuures suurte ettevõtete alust maad hinnatakse turupõhise käsitle järgi ja kaitsetööstuse alust maad põllumajandusliku maaga sarnaselt. Ülejäänud kategooriad hinnatakse sama protseduuri järgi, nagu nendega piirnevat maad. Maamaksu peavad kõik ettevõtted tasuma ka siis, kui nad maad ei kasuta.

Linnade maa on jagatud neljateistkümneks kategooriaks ja kõigil on erinev koefitsient tulenevalt asukohast linna siseselt. Maksubaas võrdub maa ruutmeetri maksumusega tulenevalt maakasutuse kategooriast. Näide: Saratov on jagatud 1 028 katastritsooniks, mille koefitsiendid määrati tulenevalt erinevate ekspertide arvamusele.

Metsamaal on üle Venemaa üks katastriväärtus. Veekogude alune maa kuulub aga riigile ja seda ei hinnata ega maksustata.

Kokkuvõtteks – Venemaa maa hindamine põhineb turult pärineval informatsioonil, kuid mitteturul toimunud kinnisvaratehingute infol. Süsteemi puuduseks on see, et see vajab aja jooksul kordamist või kaasajastamist, samuti asjaolu, et hindamistulemused ei ole vaidlustatavad.

Lisaks naaberriikidele võib huvitava näitena omandimaksustamises välja tuua ka Slovakkia, kus on omandimaks rakendub eraldi maale, ehitistele ning korteritele. Euroopa maksunõustajate föderatsiooni (*Confédération Fiscale Européenne, CFE*) andmetel on Slovakkias maa maksustatud selle väärtuse põhjal ja maksumäära kehtestab kohalik omavalitsus. Ehitised on maksustatud valmis ehitiste ehitusaluse pinna ruutmeetrite järgi ning iga korruse eest lisandub täiendav maks. Korterite maksu objektiks on korterid ja mitte-eluruumid korterelamus ning maks arvutatakse põrandapinna ruutmeetrite järgi. Maksumäärad jäävad vahemikku 3-30 euro senti ruutmeetri eest, sõltuvalt asukohast⁹.

Saksamaal on rakendatud süsteem, kus on kaks erinevat „maamaksu“. Esimene neist (maamaks „A“) hõlmab põllumajanduslikku maad ja metsamaad ja maksustatud on ka maaga seotud äriotstarbelised objektid, mille abil majandatakse antud põllu- või metsamajanduslikku maad, sealhulgas ehitised, masinad, eluskari. Maamaks „B“ rakendub eelnimetatust ülejäävale maale koos parendustega. Märkimisväärne on, et Saksamaal oli maa maksustamishinna aluseks kuni 1973. aastani 1935. aastal hinnatud väärtus. Osaliselt on toimunud ümberhindamised 1964. ja 1974. aastal, kuid valdavalt kasutatakse endiselt 1935. aasta maksustamishindu. Kohtu kaudu on üritatud nõuda maksubaasi väärtuse kaasajastamist, kuna maamaksu baas on suuresti allahinnatud võrreldes muu maksustatud omandi (erinevad rikkusemaksud) baasiga, kuid

⁹ <http://www.cfe-eutax.org/taxation/real-estate-tax/slovakia>

kohtuotsused on argumenteeritud sellega, et ebavõrdsus maamaksu subjektide vahel puudub. (Spahn 2003)

Maksuobjekti väärtuse hindamiseks kasutatakse erinevates riikides erinevaid meetodeid. Puhta masshindamise näitena saab välja tuua Moldova, kus sealne Maa-amet on välja töötanud regressioonmudeli, mille abil on võimalik maa maksustamise tarbeks hinnata. Samas Bulgaarias ja Rumeenias, kus on maksustatud ka ehitised, on määratud ühiku maksustamishinnad ehitiste ja maatükkide gruppidele, millele rakendatakse lisaks ka koefitsiente. Selle meetodi positiivseks küljeks peetakse arusaadavust ja läbinähtavust avalikkuse jaoks. Ühikuhindade määramise aluseks on näiteks asukoht, ehitusmaterjal, ehitise vanus, tehnovõrkude olemasolu ning muud võimalikud iseloomustavad faktorid. Klassifitseerimises ja koefitsientide määramises osalevad ka kohalikud omavalitsused. (Improvement... 2009: 21-23)

2. OMANDIMAKS EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE EELARVES

2.1. Eesti kohalike omavalitsuste eelarve üldine ülesehitus

Eesti on 16. detsembril 1994 ratifitseerinud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mis jõustus Eesti suhtes 1. aprillil 1995. Nimetatud harta kohaselt on kohalik omavalitsus üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid (Euroopa kohaliku omavalitsuse... 1985). Sisuliselt on tegemist elanike igapäevaelu korraldava riigivõimu esmatasandiga.

Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (Kohaliku omavalitsuse korralduse ... 1993).

Kohalikule omavalitusele seadusega ettenähtud ülesanded on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalse ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. Lisaks lahendab kohaliku elu küsimusi, mis talle on pandud teiste seadustega või mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada, samuti täidab riiklike kohustusi, mis on talle pandud seadusega või mis tulenevad selleks volitatud

riigiorgani ja antud volikogu vahelisest lepingust (Kohaliku omavalitsuse korralduse... 1993).

Eeltoodust nähtub, et tegevusvaldkondi on palju ja oma funktsioonide täitmiseks vajab kohalik omavalitsus raha. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9 sätestab, et kohalikul omavalitsusel on õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt valitseda ja need rahalised vahendid peavad olema vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega. Samas artiklis on sätestatud õigus kehtestada kohalike makse ja koormisi ning ka tasandusfondide põhimõtte vaesemate omavalitsuste toetamiseks (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 1994). Ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahv 5 sätestab, et vallal ja linnal on iseseisev eelarve ning õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi (Kohaliku omavalitsuse korralduse... 1993). Eelarve ja aruandluse täpsem kord on sätestatud kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduses.

Eeltoodud sätted viitavad kohaliku omavalitsuse finantsautonoomiale, mis on kooskõlas riigivõimu detsentraliseerimise printsiibiga. Detsentraliseerimine tähendab lõplikku otsustusõiguse üleandmist iseseisvatele õigussubjektidele ning see sisaldab endas olulisi demokraatlikke väärtusi. Siin viiakse otsustamine võimalikult lähedale neile, keda otsused puudutavad (Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne). Detsentraliseerimisega seostub teatud määral ka haldusreformi küsimus, kuid finantsautonoomia seisukohalt ei ole oluline linna või valla suurus, vaid iseseisva finantsvõimekuse olemasolu. Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia on suutlikkus iseseisvalt hankida vajalikke finantsvahendeid ilma selles osas sama või kõrgema taseme valitusasutustest sõltumata (Dafflon, Maddies 2011: 42). Finantsautonoomiat mõõdetakse fiskaalautonoomia kaudu, mis võrdleb erinevate kohalike omavalitsuste maksutulude osakaalu kogutuludes (*ibid*).

Riigi puhul on raha hankimise põhiliseks allikaks maksud, sama kehtib ka kohaliku omavalitsuse puhul, kuigi osaliselt tulenevad kohaliku omavalitsuse rahalised vahendid ka tasandus- ja toetusfondist. Iga-aastases riigieelarves on ette nähtud toetus nõrgema tulubaasiga kohalikele omavalitsustele. Eelarvete tasandusfondi eesmärk on ühtlustada nende võimalusi avalike teenuste osutamisel. Toetusfond toetab kohalikke omavalitsusi konkreetsete ülesannete täitmisel. Toetust antakse üldistel alustel taotlusi kogumata.

Maksud on fiskaalne instrument, mille ülesandeks on hankida valitsemiseks vajalikud vahendid ning vastavalt riigi valitsemissüsteemile jagada need laiali valitsemistasandite vahel (Tammert 2002: 10). Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi- või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks (Maksukorralduse... 2002). See tähendab, et makstes maamaksu, ei ole maksumaksjal õigus nõuda samas summas avalikku teenust, kuid see lubab eelarves seoste loomist konkreetse maksu laekumise arvelt kaetava kululiigiga.

Riigieelarve seaduse kohaselt on riigi tulud liigendatud tegevustuludeks, finantstuludeks ja riigiasutustelt saadud siireteks. Seejuures maksud kuuluvad tegevustulude hulka koos sotsiaalkindlustusmaksete, kaupade ja teenuste müügi, saadud toetuste ja muude tuludega (Riigieelarve seadus 2014). Maksude maksmine on üks kodanike põhikohustusi riigi ees, samas ei ole tasutud maks seotud maksusubjekti jaoks otsese riigipoolse vastuteenega. Eeltoodust järeldeb, et maksud on riigi- ja kohalike omavalitsuste üheks põhiliseks sissetulekuks, eelarve tuludepoole komponendiks, moodustades Maksu- ja Tolliameti riigieelarve laekumiste aruande andmetel 98,3% riigieelarve 2014. aasta tuludest¹⁰. Kohalikes eelarvetes ulatuvad Eestis keskmiselt maksutulud 54%-ni (2013. aasta andmed¹¹). Vahe riiklike ja kohalike maksude vahel seisneb selles, kes neid kehtestab – kas riik või kohalik omavalitsus – mitte selle põhjal, kuhu laekub maksutulu. Maamaks ongi siinjuures eriline seetõttu, et selle kehtestab riik (tegemist on seetõttu riikliku maksuga) aga see laekub kohalikku eelarvesse.

Eestis on kehtestatud 8 riiklikku maksu ning 6 kohalikku maksu, mille jaotus on toodud joonisel 5:

¹⁰Maksu- ja Tolliameti kodulehekül, <http://www.emta.ee/?id=14183>

¹¹Statistikaameti statistika andmebaas, <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/databasetree.asp>



Joonis 5. Maksude jaotus riiklikeks ja kohalikeks maksudeks (autori koostatud)

Kohaliku omavalituse tulubaas moodustub põhitegevuse, finantseerimis- ja investeerimistegevuse tuludest. Valdav osa kajastub põhitegevuses, mille koosseis on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Põhitegevuse tulud Eesti kohalikes omavalitsustes 2006-2013

Põhitegevuse tulud	Osakaal põhitegevuse tuludest ¹²
- Maksutulud	52,1%
- Tulud kaupade ja teenuste müügist	10,2%
- Saadavad toetused	33,3%
- Muud tegevustulud	4,4%

Allikas: Statistikaameti andmete põhjal autori koostatud

Kohalikku eelarvesse laekuvad lisaks kohalikele maksudele maamaks saajaprotsendiliselt ning 11,6% residendist füüsilise isiku tulumaksuga maksustatavast tulust arvestamata seadusega lubatud mahaarvamisi. Kohaliku omavalitsuse eelarvesse ei kanta seda tulumaksuosa, mis on tasutud pensionidelt ja vara võõrandamisest saadud tulult, see laekub riigile (Tulumaksuseadus 2014).

¹² Autori arvutatud Statistikaameti 2006-2013 aasta andmete keskmisena

2.2. Omandimaksu rakendamine Eesti kohalikes omavalitsustes

Omandimaksu ajalugu iseseisvas Eestis algas 1918. aastal, kui kehtestati liikumata varanduse maks, millega kohalikele volikogudele anti õigus kehtestada linnades kinnisvaramaks suuruses 20% varanduse puhastulust ehk kuni 2% vara väärtusest (Tammert 2015: 87). 1938. aastal jõustus linnaseadus, mis reguleeris linnaomavalitsuste õigust kinnisvara maksustamisel ning kehtestas maksusoodustused (nt riigile, omavalitsusele või kaitseliidule kuuluvate hoonete puhul, kirikud, raudteeliinid jms). Lisaks hakkas 1932. aastast kehtima seadus, millega kehtestati uus riigieelarvesse laekuv maks, mille suuruseks oli 15% linnale võetavast maksust ning 1933. aastal seadus, millega maksustati ka maal asuv kinnisvara. Samas oli maksustatud ka maa (*ibid*: 87). Hindamise läbiviimiseks moodustati hindamiskomiteed ning hindamine toimus vara tulukusest lähtuvalt üürimaksude järgi. Maad ja hooneid võis maksustada teineteisest eraldi ja erineva maksunormi järgi. Ümberhindamised toimusid reeglina viieaastase intervalliga. Kinnisvaramaks moodustas maksutuludest ca 9% (1936-1937. aastatel) ning kinnisvara lisamaks veel omakorda 8% maksutuludest (Lehtmets 2009).

Nõukogude okupatsiooni ajal likvideeriti eraomand ning seetõttu ei ole antud perioodil ka võimalik rääkida omandimaksust. Seoses Eesti taasiseseisvumisega tuli uuesti lahendada ka omandi maksustamise küsimus. 1993. aastal kehtestati Eestis maamaks, kuid samast ajast alates jäid kõlama ka arvamused, et Eesti peaks siiski üle minema kinnisvaramaksule sarnaselt okupatsioonieelsele ajale. Argumendiks oli ja on see, et kinnisvaramaks laiendab omavalitsuste maksubaasi. Umbes 15 aastat tagasi moodustati isegi ekspertkomisjon, mis töötas välja dokumentatsiooni üleminekuks maamaksult kinnisvaramaksule (Tammert 2015: 87). Siiski jäi reform teostamata ning 2001. aastal viidi läbi seni Eesti viimane maa korraline hindamine, mille alusel hinnati hetkel kehtiv maa maksustamishind. Hoonete maksustamise küsimus kerkib ka praegu aegajalt päevakorra, kuid riiklikul tasemel reaalseid samme selle rakendamiseks astutud ei ole ja asjatundjad seda hetkel ei poolda. Magistritöö raames on läbi viidud sellekohased intervjuud kinnisvara hindajatega (Maa-ameti maa hindaja litsentsi omavate kutseliste vara hindajate Martin Vahteri ja Eduard Elbrechti ning kutselise vara hindaja Jana Kiiguga), kelle arvamuste kohaselt samuti ei ole otstarbekas olemasolevat maamaksusüsteemi muuta (intervjuud on toodud magistritöö lisades 6-8).

Maamaksu kehtestamisel toodi argumendiks see, et toimumas oli maareform ja maamaks takistaks uusi maaomanikke maad kasutuseta enda omandisse jätmast. Maa tulutootev majandamine ongi maamaksu üks eesmärke, kuna lihtsalt seisev kasutuseta ja parendamata maa on kasutamata potentsiaal. Peale kehtestamist laekus maamaks osaliselt riigi- ja osaliselt kohalikku eelarvesse, kuid alates 1996. aastast on see laekunud sajaprotsendiliselt kohalikesse eelarvetesse. Samas on maksu haldamise ja kogumise kulud kaetud riigi-, mitte kohalikust eelarvest.

Maamaksuseaduse kohaselt on maamaks maa maksustamishinnast lähtuv maks. Tegemist on riikliku maksuga, mis laekub täies ulatuses kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Maamaksu objektiks on kogu maa (arvestamata ehitisi, kasvavat metsa ja muid taimi ning päraldisi¹³) teatud eranditega ning maamaksu subjektiks on maa omanik järgmiste maamaksuseaduses toodud eranditega (Maamaksuseadus 1993):

- 1) kui maakasutus ei ole maareformi seadusega ettenähtud korras ümber vormistatud, maksab maamaksu maa kasutaja;
- 2) maa koormamisel hoonestusõiguse või kasutusvaldusega maksab maamaksu hoonestaja või kasutusvaldaja;
- 3) riigi- või munitsipaalomandis oleva kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks andmise korral maksab maamaksu maa kasutamise õiguse saanud isik.

Eestis on rakendatud süsteem, mille puhul on maksustatud kogu maa järgmiste eranditega:

- 1) maa, millel seadusega või seaduses sätestatud korras on majandustegevus keelatud;
- 2) kaitsealade loodusreservaadi ja sihtkaitsevööndi maalt ning püsielupaikade sihtkaitsevööndi maa;
- 3) välisriikide diplomaatiliste ja konsulaaresinduste hoonete või nende osade juurde kuuluvalt maalt

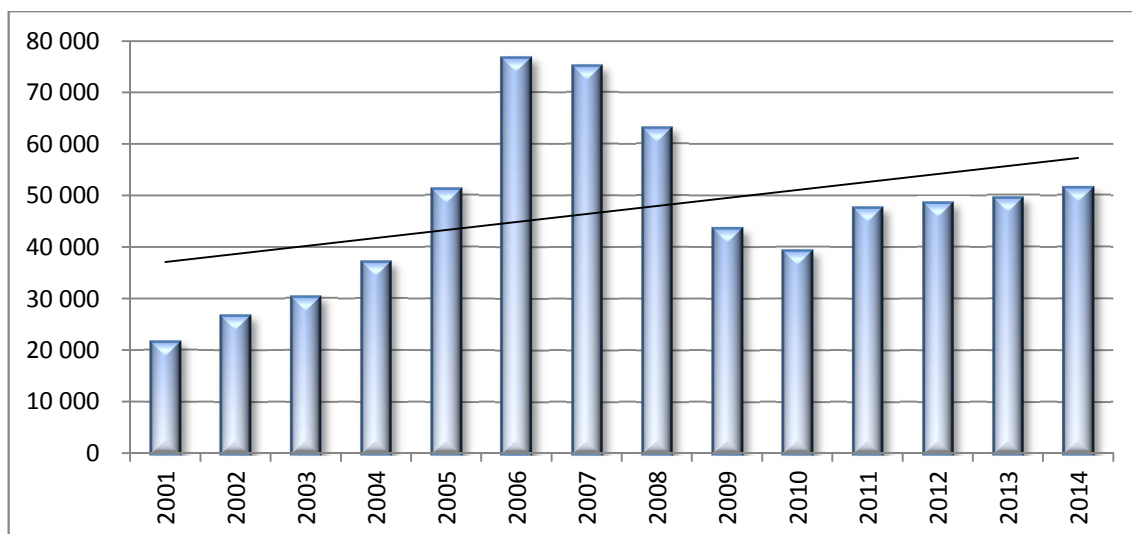
¹³Päraldis on vallasasi, mis, olemata peaasja osa, teenib peaasja ning on sellega seotud ühise majandusliku eesmärgi ja sellele vastava ruumilise seose kaudu (Tsiviilseadustiku üldosa seadus §57)

- 4) välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kasutuses oleva maa Vabariigi Valitsuse ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni vahel sõlmitud lepingu alusel
- 5) kirikute ja koguduste pühakodade aluselt maa
- 6) vastava omavalitsusüksuse haldusalal asuvalt munitsipaalmaa
- 7) avaliku veekogu, avalikult kasutatava veekogu ja avalikult kasutatava tee alune maa
- 8) välislepingus sätestatud juhtudel rahvusvahelise sõjalise peakorteri kasutuses olev maa
- 9) riigi omandis olevalt ühiskondlike ehitiste maa sihtotstarbega maa
- 10) üldkasutatava maa sihtotstarbega maa.

Ühest küljest on omandimaks, sealhulgas maamaks, suhteliselt lihtsalt administreeritav maks. Riigil on olemas andmed maatükkide kohta (maakataster), samuti omandiõiguse kohta (kinnistusraamat). Kuid problemaatiliseks ning kulukaks muudab maamaksusüsteemi see, kuidas hinnata väärtus, mille alusel kujuneb maksu suurus. Eestis toimus viimane maa korraline hindamine 2001. aastal. Üheks oluliseks põhjuseks, miks uut hindamist ei ole ligi 15 aasta jooksul toimunud, ongi selle protseduuri ressursimahukus.

Juba Adam Smith oma raamatus „Riikide rikkusest“ kirjeldab sarnast probleemi Suurbritannias: kuna ühegi piirkonna maks ei tõuse koos renditasu kasvuga, siis ei saa valitseja osa maaomaniku kasumist, mida see saab maade parandamise läbi. (Smith 2005: 252). Ehk et maamaks on õiglane selle kehtestamise hetkel, kuid aja möödudes toimuvad muudatused, mis muudavad maksu ebavõrdseks. Nagu ka Eestis on 2001. aastal arvatud maa maksustamishinnad põhinesid tolleaegsetel turuväärtustel, milles praeguseks on toimunud nii suured muutused, et 2001. aasta maa väärtusel on vähe ühist maa praeguse väärtusega. Joonisel 6 nähtub, et kui 2001. aastal oli keskmine kinnisvaratehingu väärtus 21 541 eurot, siis 2014. aastal oli see 51 370 eurot. Vahe on enam kui kahekordne. 2006. aastal oli keskmiseks tehinguhinnaks koguni 76 667 eurot. Toodud väärtused ei ole otseselt maa maksustamishinna arvutamise aluseks, kuid aitavad luua kujutluse, kuidas on 14 aasta jooksul kinnisvarahinnad Eestis muutunud.

Joonisele lisatud trendijoon näitab selgelt, et vaatamata turuhindade perioodilisele kõikumisele, on pikemas perspektiivis tegemist kinnisvara turuhindade kasvuga.



Joonis 6. Muutused Eestis toimunud kinnisvaratehingute (kõik kinnisvaraliigid) aritmeetilises keskmises väärtuses vahemikus 2001-2014 (autori koostatud Maaameti andmete alusel)

Maa hindamise alused ja kord on reguleeritud maa hindamise seadusega. Seadus sätestab eesmärgina maa hariliku väärtuse hindamise, kasutamaks seda maksustamisel, erastamisel, sundvõõrandamisel, maakorralduse läbiviimisel ja õigusvastaselt võõrandatud maa kompenseerimisel. Maa hindamine jaguneb korraliseks, erakorraliseks ning õigusvastaselt võõrandatud maa hindamiseks (Maa hindamise...1994). Maa hindamise seadus jätab hindajale valikuvõimaluse kasutada kõiki Eestis EVS standarditega lubatud hindamismeetodeid, lähtudes kinnisasja hindamise headest tavadest (*ibid.*: § 3).

Maa hindamine maksustamisel liigitub korralise hindamise alla. Teistel maa hindamise seaduses ettenähtud eesmärkidel maa hindamine on erakorraline. Erakorralisel hindamisel määratakse objekti maksumus tehingute teostamiseks, sundvõõrandamiseks, maakorralduse läbiviimiseks või muudel eesmärkidel maaomaniku või õigustatud huvitatud isikute tellimusel (*ibid.*: § 8).

Antud magistritöö uurimisülesandele vastavalt on vaatluse all maa korraline hindamine. Korraline hindamine on maksustamise eesmärgil perioodiliselt läbiviidav hindamine,

mille tulemusena hinnatakse maa väärtus tsoonide ja sihtotstarvete või kõlvikute kaupa (Maa hindamise...1994, § 5).

Maa hindamise seaduse tekst on koostatud 1990ndate aastate alguses, mistõttu käesoleval ajal vajab selles kasutatud terminoloogia korrastamist. Nagu eespool mainitud, siis maa hindamise seaduse kohaselt on hindamise eesmärk maa hariliku väärtuse hindamine. Maa hariliku väärtuse hindamise põhjuseks on muutused maa turuväärtuses. Järeldamaks, kas on tegemist samasisuliste mõistetega, tuleb esmalt avada väärtuse kui üldmõiste definitsioon. See on toodud vara hindamise standardiseeria kolmandas, väärtust käsitlevas standardis: väärtus (*value*) on majandusteaduslik mõiste, mis viitab suhtele, mis eksisteerib ostmiseks saadaoleva vara ning selle ostjate ja müüjate vahel. Väärtus ei ole fakt, vaid vara kasulikkusele (*utility*) mingil konkreetsel ajal kooskõlas konkreetse väärtuse definitsiooniga antav hinnang (EVS: 875-3:2010). EVS standardiseeria kolmandas standardis on defineeritud lisaks väärtusele ka hinna ja maksumuse mõiste: hind (*price*) on termin, mida kasutatakse vara eest küsitud, pakutud või tasutud summa väljendamiseks. Lisatud on, et hind ei pruugi olla seotud väärtusega, mida teised sellele varale omistavad. Maksumus (*cost*) seevastu on vara eest tasutav hind või rahasumma, mis on vajalik vara tootmiseks või teenuse osutamiseks. Vara eest tasutud hind muutub ostja jaoks selle maksumuseks. Järelikult on väärtuse puhul alati vaja teada, kelle jaoks on väärtus leitud, kuna hinnang võib erinevate huvidega isikute ning väärtuse leidmise eesmärkide lõikes olla erinev. Turuväärtus (*market value*) on hinnangul põhinev summa, mille eest vara peaks väärtuse kuupäeval minema üle tehingut sooritada soovivalt müüjalt tehingut sooritada soovivale ostjale sõltumatus ja võrdsetel alustel toimivas tehingus pärast kõigile nõuetele vastavat müügitegevust, kusjuures osapooled on tegutsenud teadlikult, kaalutletult ning ilma sunduseta (*ibid*: 12). Mõiste harilik väärtus on defineeritud tsiviilseadustiku üldosa seaduse paragrahvis 65: eseme harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind (turuhind) (Tsiviilseadustiku... 2002).

Maa hindamise seaduses on erakorralise hindamise eesmärgina toodud ka maa maksumuse leidmist. Selline terminoloogia ei ole õige, kuna nagu ülal kirjeldatud, muutub hind ostja jaoks selle maksumuseks ja antud kontekstis seda ei ole võimalik

enne tasumist ette määrata. Seega saab ka erakorralise hindamise puhul hindamise eesmärgiks seada hinnangu andmise maa väärtusele.

EVS standardiseeria mõtte kohaselt on turuväärtuse ja hariliku väärtuse sisu sama, kuigi hariliku väärtuse definitsioon on turuväärtuse definitsiooniga võrreldes vananenud. Õigusaktides käsitletakse neid paralleelselt. Seetõttu toimub maa korraline hindamine ikkagi turuväärtuse hindamise põhimõtetel vastavalt seadustes ja EVS hindamisstandardites toodud nõuetele (Standardite töögrupi selgitus).

Maa hindamise seaduse kohaselt peavad korralise hindamise eeldusena olema maa turuväärtuses toimunud olulised muutused. Samas ei ole seadusandja selgitanud, millised on olulised muutused. Arvestades turuväärtuse definitsiooni, toimuvad muutused turuväärtuses tegelikult iga päev, kuid kindlasti tavaolukorras ei ole need olulised. Eesti keele seletava sõnaraamatu andmetel on sõnal „oluline“ olenevalt kontekstist järgmised tähendused: tähtis; tüüpiliselt omane, olemuslik; määravat või kesksel osa etendav; tingimata vajalik¹⁴. Sellest järeldub, et muutus turuväärtuses peab olema märgatav ja arvestades kinnisvarahindade dünaamikat Eestis viimase 15 aasta jooksul (vt joonis 6), võib korralise hindamise mitte korraldamist viimase ligikaudu 8 aasta jooksul pidada seadusega vastuolus olevaks.

Vastavalt seadusele võib maad mistahes eesmärgil hinnata vaid isik, kellele on väljastatud vastav litsents või ametnik, kelle teenistuskohustuste hulka kuulub maa hindamine. Maa hindamine finantseeritakse riigieelarvest. Maa-ametilt maa hindaja litsentsi saab taotleda vaid isik, kellele on väljastatud Eesti Kinnisvara Hindajate Ühingu poolt vara hindaja kutsetunnistus. Lisaks peab taotleja teostama katsetööd.

Maa korralise hindamise alused tulenevad maa hindamise seadusest, mille kohaselt leitakse maa väärtus tsoonide ja sihtotstarvete või kõlvikute kaupa. Sihtotstarve on õigusaktidega lubatud ja nendes sätestatud korras määratud katastriüksuse kasutamise otstarve või otstarbed (Maakatastriseadus 1994). Sihtotstarvete määramine on kohaliku omavalituse pädevuses ja see on osa planeerimistegevusest. Kõlvik on ühetaolise majandusliku sihtotstarbe ja/või loodusliku seisundiga katastriüksuse osa, mida ei piiritleta piirimärkidega (Maakatastriseadus 1994:§ 2). Kõlvikuid otseselt ei määrata,

¹⁴Eesti keele seletav sõnaraamat, <http://portaal.eki.ee/>

vaid pigem konstateeritakse ja fikseeritakse looduslikku päritolu või inimtegevuse tulemusena saavutatud olukorda. Seega ei tegele hindaja maa korralisel hindamisel maa sihtotstarvete ja kõlvikute määratlemisega, vaid lähtub olemasolevast olukorrast. Hinnatsoonina käsitatakse piirkonda, kus on sarnane väärtustase ja väärtuse moodustumise mehhanism (Maa hindamise...1994, § 5) ning hinnatsooni määramine on juba otseselt hindaja pädevuses. Vastav metoodika kinnitatakse enne hindamist Vabariigi Valitsuse määrusega „Maa korralisel hindamisel kasutatav metoodika“. Hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb hindajal hinnatsooni määramiseks uurida turusituatsiooni ja hinnatsooni määratlemisel peab vastaval territooriumil olema sarnane nõudluse-pakkumise vahekord, maa tulutootlikkuse võime, asustustüüp, valdav sihtotstarve, planeeringud jms. Olenemata sellest, et lõppkokkuvõtteks ei ole kogu maa maamaksuga maksustatav, tuleb hinnatsoonidesse määrata ikkagi kogu maa. Hinnatsoonid peavad asuma valla või linna territooriumil (Maa korralisel.. 2001). Kuna regulatsioonide kohaselt tuleb maa hindamisel ikkagi aluseks võtta turuväärtus, võib hindamisel jõuda olukorda, kus turuväärtust ei ole võimalik hinnata, kuna turg hinnatava maa osas lihtsalt puudub (puudub nõudlus ning pole pakkumist, ei ole tehtud võrreldavate maatükkide vabaturupõhiseid võõrandamistehinguid). Sellisel juhul näeb määrus ette parandustegurite kasutamise. Parandustegurid iseloomustavad sihtotstarbe liigist, metsakasvukohatüübist ja metsa boniteedist tulenevat erisust väärtustasemes. Hinnatsooni sees ei või sama sihtotstarbe liigi või kõlvikuga ja samadel alustel hinnatud maa väärtus oluliselt erineda hinnatsooni väärtusest. Kui tsooni kuulub katastriüksus, mille pinnaühiku väärtus erineb tsoonihinnast üle 20 protsendi, moodustatakse uus tsoon või leitakse katastriüksusele selle iseärasusi arvesse võttev väärtus. Kui hinnatava maa puhul tegemist on sihtotstarbe liigi või kõlvikuga, mille osas turuinformatsioon puudub, võib hindamisel kasutada eeldatavale alternatiivsele kasutusele vastavat samas piirkonnas (hinnatsoonis) oleva maa väärtust. Hindamisel võetakse arvesse ka need maa väärtust tõstvad tegurid, mis ei ole seotud sihtotstarbelise kasutusega, kui nimetatud tegurid mõjutavad väärtust üle 20 protsendi (*ibid*). See tähendab, et hindamisel võetakse arvesse maa tulutootluspotentsiaali tulevikus tingimusel, et see potentsiaal kajastub hindamisel kasutatavas turuinformatsioonis (ehk võrdlustehingutes). Samuti võetakse hindamisel arvesse hinnatava piirkonna standardkrundi suurust. Standardkrunt on turupiirkonnas enim esineva suurusega krunt. Standardkrundi väärtus on aluseks

tsoneerimisel ja eri tsoonide omavahelisel võrdlemisel. Ühe omavalitsusüksuse piires määratakse ühele sihtotstarbe liigile üldjuhul üks standardkrunt. Tehinguandmed, mille põhjal turuväärtust hinnatakse, pärinevad Maa-ametist, kus peetakse registrit kõikide Eestis toimunud kinnisvara võõrandamistehingute kohta (Maa korralisel.. 2001).

Maa hindamise seadus jätab hindajale otsustusõiguse hindamismeetodi valimiseks turuväärtuse (EVS hindamisstandardite kohaselt võrdlusmeetod), puhastulu ja kulumeetodi hulgast. Eelistatuim meetod on nendest võrdlusmeetod, kuid maksustamise eesmärgil läbiviidaval hindamisel kasutatakse selle eriliiki, masshindamist. Käesolevas magistritöös on lühidalt kirjeldatud IAAO standardit masshindamise korda, kuid kuna Ameerika Ühendriikides on laialdasemalt kasutusel omandimaks, mitte maamaks, siis on sealsed masshindamise standardid keskendunud enam hoonestatud maa hindamisele. Antud lähenemine ei ole Eesti tingimustes rakendatav, kuna siin hinnatakse maa maksustamise eesmärgil just hoonestamata maad.

Maa hindamise mudeli puhul on vaja järgmist informatsiooni maatüki kohta: kasutus (planeeringud, sihtotstarve), asukoht (asukoht ja krundi suurus on kõige olulisemad sisendid valemis. Piirkonna kõik krundid saavad sama kohanduse), füüsilised omadused. Mudeli edasiarendused vajavad ka kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid muutujaid, samuti andmeteisendusi.

Järgmises alapunktis on juba konkreetsemalt vaatluse all maamaks Keila linna eelarves. Kajastatud on käesoleva uurimuse raames teostatud arvutused ja toodud järeldused.

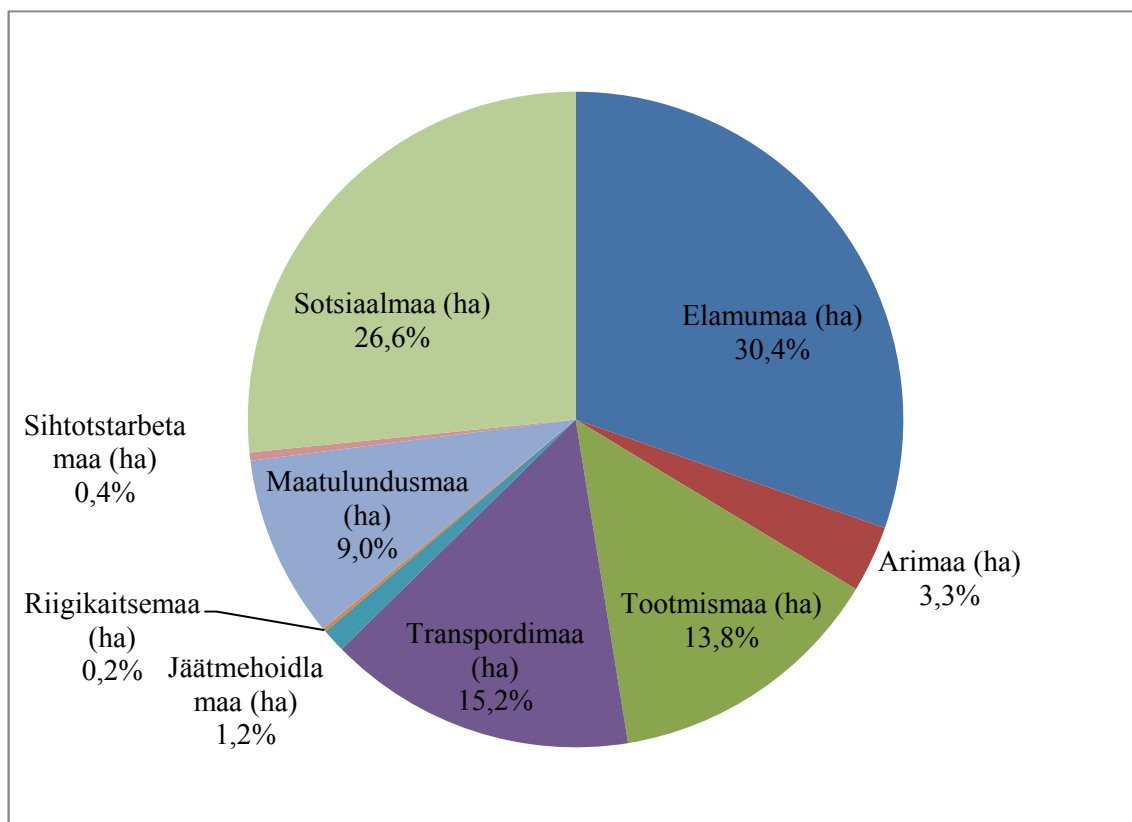
2.3. Maamaks ja selle laekumise muutuse mõju Keila linna eelarves

Keila linn on ligikaudu 10 000 elanikuga väikelinn Harju maakonna lääneosas. Linna territoorium on 11,25 km² ¹⁵. Keila linn asub ca 25 km kaugusel Tallinna keskusest. Keilal on hea transpordiühendus Tallinna ja teiste ümberkaudsete asulatega mööda põhimaanteed (Tallinn-Paldiski mnt ja Tallinna ringtee), samuti läbib linna elektriraudtee. Kohapealne taristu on heal tasemel – olemas on mitmed koolid (sh muusikakool), lasteaiad, spordikeskused (ujulaga), meditsiinasutused, arenenud kaubandusvõrk. Positiivselt mõjub ka mere lähedus (ca 12 km). Keila territooriumist ligikaudu kolmandik on elamumaa, äärealadel paiknevad tööstuspiirkonnad. Linna keskuses on korterelamutega hoonestatud piirkond, millega piirneb mitu eraldiseisvat eramutepiirkonda. 2000ndatel aastatel on linnas hoogustunud elamuehitus – ehitatud on terve linnaosa uuseramuid, samuti mitmeid uusi korterelamuid ning ridaelamuid. Lisaks on välja arendatud tööstuspiirkond ja rajatud mitmeid kaubakeskusi. Rahvastiku arvule on mõjunud negatiivselt Tallinna linna tasuta ühistranspordisüsteem, kuna valdav osa Keila täiskasvanud elanikkonnast töötab Tallinnas ja paljud on kulude optimeerimise eesmärgil ennast sinna sisse kirjutanud. Keila linna eelarve maht on olnud viimastel aastatel suurusjärgus 8 miljonit eurot.

2001. aasta korralise maa hindamise raames moodustati Keila linnas kolm hinnatsooni, mille paiknemine on toodud käesoleva uurimistöö lisades (lisa 3). Maakasutuse statistika kohaselt (seisuga 1. jaanuar 2015) moodustab Keila linna territooriumist ca 30% elamumaa ning järgmisena 27% sotsiaalmaa. Sotsiaalmaa seostud üldiselt avalike funktsioonidega, mistõttu on ka enamuse sotsiaalmaad munitsipaalomandis ja ei kuulu maksustamisele. Erandina võib välja tuua 7,2 ha suuruse Keila Haigla kinnistu, mis on ühiskondlike ehitiste maa sihtotstarbega, kuid on eraomandis ja seega kuulub maksustamisele. 15% Keila linna territooriumist moodustab transpordimaa. Transpordimaa näol on suures osas tegemist munitsipaalmaaga, mis seetõttu ei kuulu maksustamisele. Maatulundusmaa osakaal on 9% ja see paikneb suures osas kolmandas hinnatsoonis (madalaima maksustamishinnaga tsoon). Ärimaad on vaid 3% linna territooriumist. 14% moodustab tootmismaa, mis paikneb linna kahes ääres (Paldiski

¹⁵www.keila.ee

suunal ning Ääsmäe suunal, kuid jääb ühte maksustamistsooni). Maa jaotus sihtotstarvete kaupa osakaaluna kogu linna territooriumist on toodud joonisel 7.



Joonis 7. Keila linna maa jaotus sihtotstarvete kaupa osakaaluna linna pindalast (autori koostatud Maaameti andmete alusel)

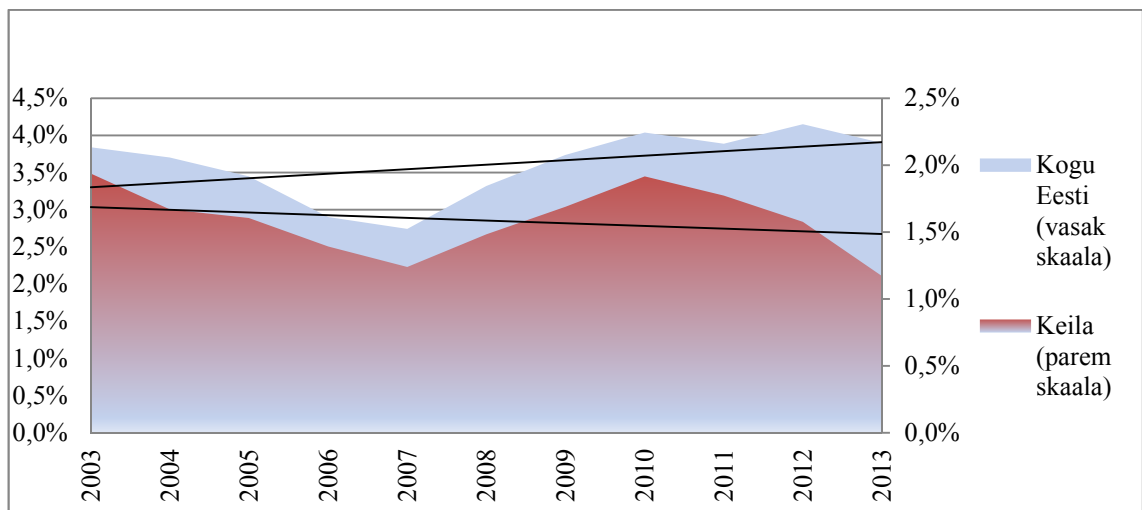
Elamu- ja tootmismaa suure osakaalu tõttu moodustub Keila linna maamaks suure osas just nende maade maksustamisest. Keila linna iseloomustab statistika kohaselt katastrisse kandmata maa suur osakaal. Katastrisse on kantud vaid 67,3% omavalitsuse territooriumist, samas kui Harjumaa mediaankeskmine näitaja on 95%.

Statistikaameti andmetel on maamaks moodustanud kohalike omavalitsuste eelarves aastatel 2003–2013 2,7-4,2%. Keila linn eristub Eesti keskmisest selle poolest, et maamaksu osakaal eelarvetuludes on madalam (vt joonis 8). Teine erinevus on selles, et kui Eestis on trend maamaksu osakaalu tõusu suunal, siis Keilas on trend langev – maamaksu osakaal eelarves langeb. Sellisele statistikale võib olla mitu seletust. Esiteks, Keila näol on tegemist areneva, Tallinna mõjupiirkonnas paikneva väikelinnaga, Lääne-Harju tõmbekeskusega. Piirkonnas on piisaval hulgal töökohti ning Keilal on hea maantee- ja ühistranspordiühendus Tallinnaga. Sellised tegurid tõstavad omavalitsuse

territooriumil elavate isikute osakaalu, kellel on regulaarne sissetulek – tegemist on maksumaksjatega, kelle füüsilise isiku tulumaksust osa laekub Keila eelarvesse. Seetõttu ei pruugi statistika näidata maamaksu laekumiste langust, vaid eelarve muude tulude tõusu, kuna eelarve suurim tulukomponent on just füüsilise isiku tulumaksu osa. Rahaliselt on toimunud maamaksu laekumises suur langus 2013. aastal, kui rakendus nn kodualuse maa maamaksuvabastus ehk ametlikult maamaksuseaduse §11 muudatus, mille kohaselt maamaksu tasumisest on vabastatud maa omanik tema omandis oleva elamumaa või maatulundusmaa õuema kõlviku osas linnas, vallasiseses linnas, alevis, alevikus ning üldplaneeringuga kohaliku omavalitsusüksuse või maakonna-planeeringuga maavanema poolt tiheasustusega alaks määratud alal kuni 0,15 ha ning mujal kuni 2,0 ha ulatuses, kui sellel maal asuvas hoones on tema elukoht vastavalt rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetele. Summaarne vähenemine oli üle 12 000 euro ehk 7%. Maksumäär Keilas on juba 2012. aastast alates tõstetud maksimumile ehk 2,5%-le. Eesti kohalike omavalitsuste keskmine maamaksumäär 2015. aastal on Maksu- ja Tolliameti andmetel 2,16% (mediaan 2,4% ja mood 2,5%).

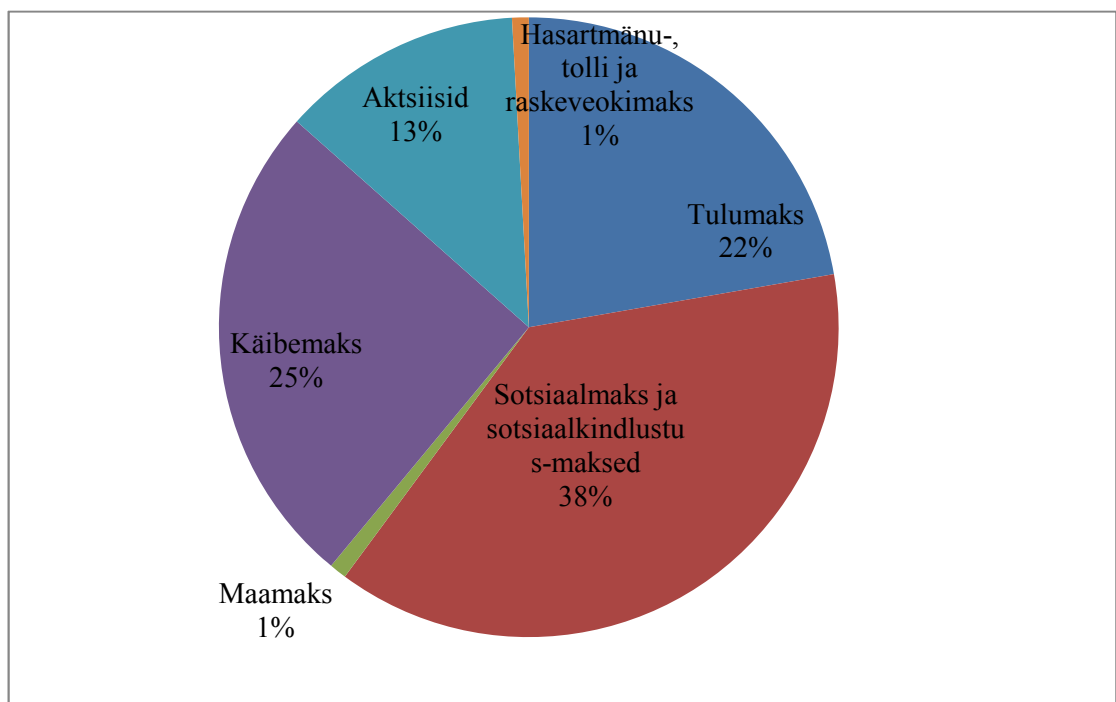
Keila linna 2014. aasta eelarves on maamaksu laekumiseks planeeritud 140 000 eurot, see on -6,7% vähem kui 2013. aastal, moodustades kogutuludest (8 060 992) 1,73% (Keila linna 2014. aasta eelarve 2014).

Statistikast nähtub, et kohalikud omavalitsused on tõstnud maksumäära maksimumile või maksimumi lähedale. Seda on valdavalt tehtud juba enne suuremate maamaksusoodustuste rakendumist, mistõttu 2013. aastaks ei olnud enam paljudel ruumi maksumäära tõstmiseks, et kompenseerida kodualuse maa maksuvabastusest tekkivat eelarveauku.



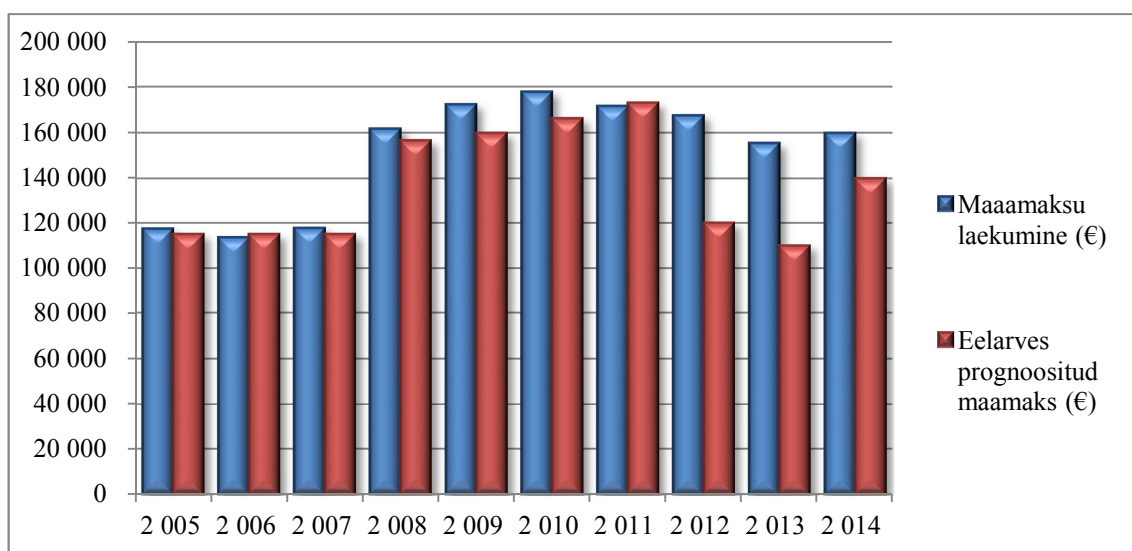
Joonis 8. Maamaksu osakaal kohalike omavalitsuste eelarvetes Eestis keskmiselt ning Keila linnas, 2003-2013 (autori koostatud Statistikaameti andmete alusel)

Kogu riigieelarve laekumiste lõikes (Riigieelarve laekumiste aruanne 2014) nähtub, et maamaks moodustab kogu maksutuludest umbes 1% ehk summana ligi 59 miljonit eurot. Joonisel 9 on toodud erinevate maksude osakaalud kogu maksulaekumises 2014. aastal.



Joonis 9. Maksulaekumised riigieelarves 2014 (autori koostatud Maksu- ja Tolliameti andmete alusel)

Maatüki maamaks kujuneb maatüki maksustamishinna ja maamaksumäära korrutisena. Seega on maamaksulaekumine teoreetiliselt väga kergelt prognoositav, kuna maa maksustamishind on muutumatu alates 2001. aastast ja üldiselt omavalitsuste territoorium ei kasva ega kahane ning maksumäär on suures osas omavalitsustes, sh Keila linn juba tõstetud maksimumile ehk 2,5%-le. Samuti omab kohalik omavalitsus infot kehtestatud ja kehtestatavate planeeringute üle ning isikute kohta, kellele rakendub maksuvabastus. Antud andmeid saab maksulaekumise prognoosimisel arvesse võtta. Miks siis ikkagi nähtub kättesaadavate andmete põhjal, et igal aastal on maamaksu eelarveprognoos ja maksulaekumine niivõrd erinevad? Erinevused on toodud järgneval joonisel 10:



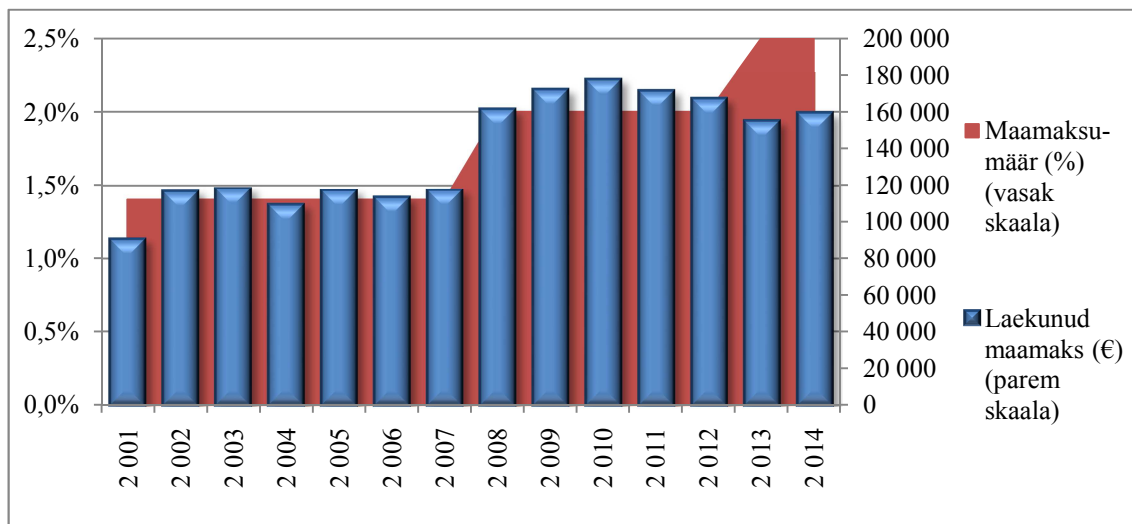
Joonis 10. Keila linna eelarve maamaksuprognoos ja maamaksulaekumised 2005-2014 (autori koostatud Rahandusministeeriumi ja linna eelarvete andmete alusel)

Keila linna vastavaid eelarvenumbreid ja laekumiste andmeid analüüsid nähtub, et erinevused prognoosi ja laekumise vahel on olnud 1% kuni 41%. Suurim vahe oli 2013. aastal, kui prognoositud laekumine oli 110 000 eurot ja tegelik laekumine 155 350 eurot, mis teeb erinevuseks ligikaudu 40%. Suure tõenäosusega põhjustas konservatiivse prognoosi kodualuse maa maksuvabastuse kehtestamine alates 2013. aastast, mille täpset mõju eelarvele ei osatud ette arvestada. Keila linna 2012. aasta eelarve seletuskirjas on 2012. aasta maamaksu laekumise prognoosi olulise vähendamise põhjusena toodud, et muutub maksumaksjate struktuur, see tähendab, et maamaksuteatistid esitatakse enam mitte korteriühistutele, vaid otse füüsilisest isikust

omanikele ehk tegelikele maksusubjektidele (Keila linna eelarve 2012: 2011). Sisuliselt oleks see pidanud tähendama maamaksu laekumise vähenemist seetõttu, et iga maksusubjekti maksukohustus oleks jäänud alla minimaalse piiri ning maksu tasumise kohustus seetõttu subjektidel puudus. Teatava languse maksulaekumises muudatus tõi, kuid mitte prognoosile vastavat. Samas tulenevad suured erinevused prognoosi ja laekumise vahel ka sellest, et olemasolevad andmed tuleb arvesse võtta erineval ajal. Näiteks, rahvastikuregistrijärgsed elukohaandmed võetakse aluseks 1. jaanuari seisuga, kuid selleks ajaks peab linnaeelarve olema juba vastu võetud. Sealjuures võivad sissekirjutusest tulenevad mõjud olla suured, kuna on aluseks kodualuse maa maksuvabastusele. Ühest küljest on inimesel majanduslikult otstarbekam olla sisse kirjutatud oma koju, kus talle rakendub maamaksuvabastus, teisest küljest on Tallinna lähipiirkondades, sh Keila linnas elavatel inimestel, kes töötavad Tallinnas, otstarbekas omada Tallinna linna sissekirjutust ja tarbida sealset tasuta ühistransporti. Selline valikute tegemine võib näida küünilisena, kuid inimene on siiski majanduslikult kaalutlev olend, keda ajendab tegutsema eelkõige isikliku kasu maksimeerimise võimalus. Sellest tulenevalt analüüsivad inimesed ühest ja teisest hüst saadavat kasu ja teevad oma otsuse. Kuna sellesse otsustusprotsessi lisandub veel faktoreid – näitena võib välja tuua ka kohaliku omavalitsuse poolt pakutava lasteaia kohatasu soodustuse omavalitsuse territooriumile sisse kirjutatud lapsevanematele, on eelarve koostajatel äärmiselt raske teha täpseid prognoose. Seadusandja on maamaksuseadusega üritanud jätta kohalikule omavalitsusele kaalutusõiguse erinevate maamaksu mõjurite kompenseerimiseks, kuna maksumäär on lubatud valida 0,1-st kuni 2,5 protsendini. Kuna maa hindamine toimus nii ammu, ei ole sellest valikuvabadusest ammu enam kasu, kuna 14 aasta jooksul on toonane maa väärtus devalveerinud ja enamus omavalitsusi on maksumäära tõstnud skaala ülemisele otsale, mistõttu terve riigi omavalitsuste keskmine maksumäär on 2,16% (sealjuures mood on 2,5% ja mediaan 2,4%, täpsemalt on 2015. aastal kehtivad maksumäärad toodud lisas 2).

Järgneval joonisel 11 on graafiliselt näidatud, kuidas on seotud maamaksumäära tõus ja maamaksu laekumised. Üldiselt joonistub välja loogiline tendents, et kui on tõstetud maamaksumäära, on kasvanud ka maamaksu laekumine. Selge seos nähtub aga aastast 2013, kui rakendus kodualuse maa maksuvabastus. Maksuvabastuse kompenseerimiseks on tõstetud maksumäär maksimumini, kuid maamaksu laekumine sellegipoolest

väheneb. Kõikides omavalitsustes ei pruugi maksulaekumiste vähenemine olla nii suur, aga kuna Keilat iseloomustab suur elamumaa osakaal ja seda suurel osal eramukruntide näol, siis on ka kodualuse maa maksuvabastuse mõju eelarvele suurem.



Joonis 11. Keila linna maamaksu- ja maksulaekumised 2001-2014 (autori koostatud Rahandusministeeriumi andmete alusel)

2001. aastal kujunes 1 500 m² suuruse 2. hinnatsoonis asuva elamumaa kinnistu maamaks Keila linnas järgmiselt: $((1\,000 \times 2,56) + (500 \times 1,28)) \times 1,4\% = 44,8$ eurot. Arvestades Eesti 2001. aasta keskmist netopalka, mis oli 277 eurot kuus, moodustas see keskmise palgatöötaja aasta netosissetulekust umbes 1,7%. Kui kodualuse maamaksu vabastus kõrvale jätta, siis 2014. aastal moodustas maamaks ligikaudu 0,8% keskmise palgatöötaja aasta netosissetulekust. Sealjuures on maksumäär tõusnud 1,4-lt 2,5 protsendini. Seega on maamaks muutunud vaatamata maksumäära tõusule maksusubjektile Keila linnas poole odavamaks. Maamaksuseaduse mõtte kohaselt on maa maksustamishind seotud maa turuväärtusega. Antud asjaolu näitab, et maamaks peaks oma algse eesmärgi kohaselt muutuma maa väärtusest lähtuvalt, mistõttu on kohalikel omavalitsustel tegelikult õigustatud ootus maamaksulaekumiste kasvamisele seoses maa väärtuse kasvuga (samuti ka languse puhul). Maa väärtus oleneb lisaks looduslikele teguritele ka omavalitsuse panusest kohaliku elu arendamisesse. Kinnisvarahinnad ja seega ka maa väärtus on sõltuvad selle asukoha ümbritsevast keskkonnast, taristu tasemest ja muudest asjaoludest, mille kujundamine kuulub kohaliku omavalitsuse pädevuse ja ka kohustuste hulka. Inimesed eelistavad soetada

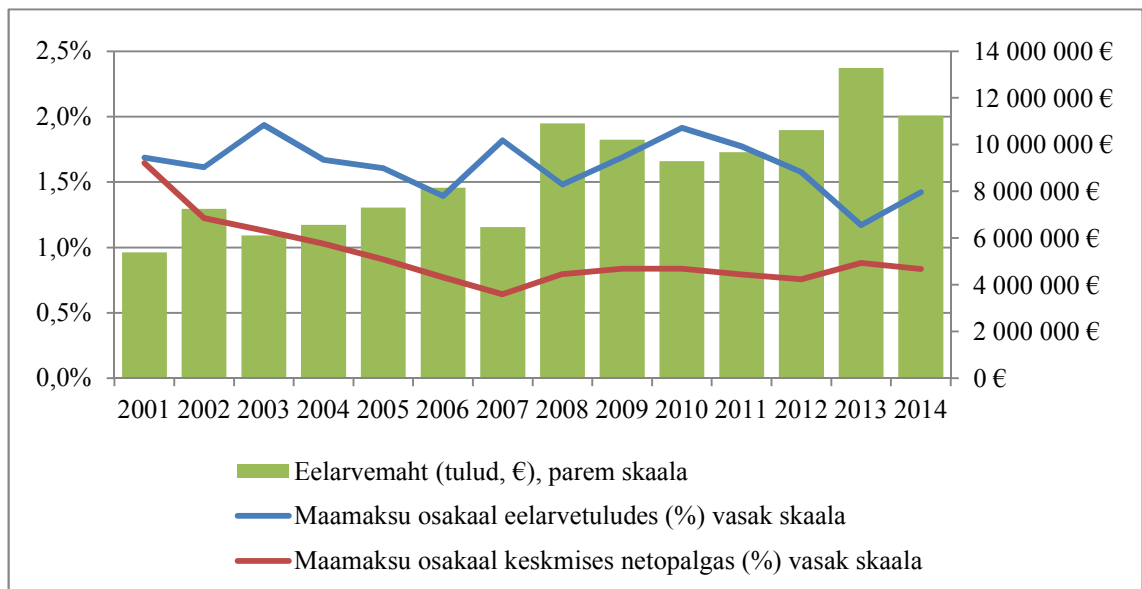
kinnisvara asukohtadesse, kuhu pääseb heas korras teede kaudu, kus läheduses asuvad koolid, kauplused, spordirajatised jms. Seega on omavalitsusel õigus selle eest maamaksu näol saada vastutasu. Jättes aga maa korralise hindamise teostamata, toimub muu kohaliku elu areng edasi, kuid maamaks on jäänud aastatetagusele tasemele. Samuti tekitab aegunud maamaks ebaõiglustunnet maksusubjektide hulgas, kuna maa korralise hindamise üks osa on maa jaotamine tsoonideks, millel on sarnane väärtustase ja väärtuse kujunemise mehhanism. Keila linnas saab tuua näite, et Keila elamumaa maksustamishind 1 000 ruutmeetril on 2,56 eurot ruutmeetri kohta, samas 200 meetrit eemal, Keila valla haldusterritooriumil asuvas uusarenduses on sama näitaja 0,89 eurot ruutmeetri kohta. Majad ja krundid antud arenduses aga ei ole 3 korda odavamad, hinnavahe on umbes 10-20%. Samas kasutavad sealsed elanikud kõiki Keila linna poolt pakutavaid avalikke hüviseid – sõiduteid koju jõudmiseks, külastavad sealseid kauplusi, spordirajatisi ning ka lapsed käivad Keila linna koolides ja lasteaedades. Sellised anomaaliad peaksid aga lahenema haldusreformi käigus.

Andmaks ülevaadet selle kohta, kuidas aegunud maamaks mõjutab kohalikku eelarvet ning milliseks võiks kujuneda vahe ajakohase maamaksumäära puhul, on autor teostanud sellekohased eelduslikud arvutused. Käesolevas magistritöös on teostatud Keila linna puudutavaid ja selle maamaksulaekumisi käsitlevaid arvutusi järgmiste andmete põhjal:

- maakasutuse andmed (registreeritud katastriüksuste arv ja pindala sihtotstarvete kaupa) on võetud Maa-ameti geoportaali maakatastri statistika andmebaasist seisuga 01. jaanuar 2015;
- maa maksustamishinnad on hinnatud 2001. aastal ja need on tänaseni püsinud muutumatuna;
- maamaksumäär Keila linnas 2010. aastal oli 2% ja alates 2013. aastast 2,5%;
- Keila linna üldplaneeringu andmed;
- Statistikaameti, Maksu- ja Tolliameti, Rahandusministeeriumi ja Keila linna statistika maksulaekumiste ja eelarve täitmise kohta, hoonete arvu, keskmise palga, SKP ja muude näitajate kohta;

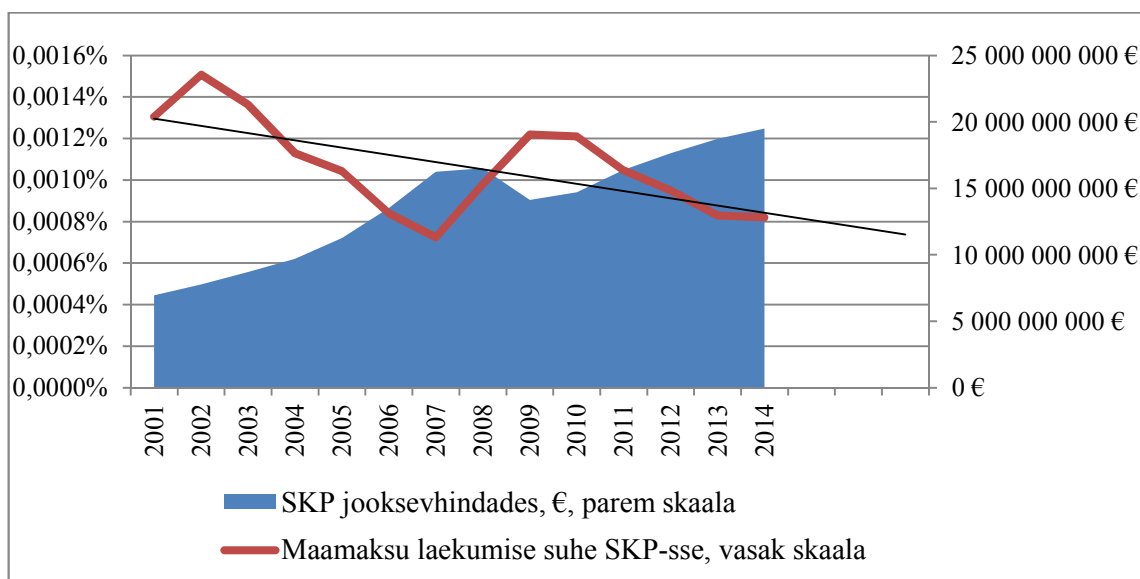
- puuduvad täpsed andmed maaüksuste arvu kohta, mille omanikele rakendub kodualuse maa maksuvabastus; need andmed on tuletatud olemasolevate andmete põhjal.

Keila linna andmete alusel 2001-2014 perioodi kohta teostatud arvutuste kohaselt oli 2001. aastal maamaksulaekumise osakaal linna eelarvetuludes 1,7% ning maamaksu summa osakaal keskmises aasta netopalgas samuti 1,7%. Järgmisest aastast algas näitajate lahknemine, mille trendideks oli, et maamaksulaekumise osakaal eelarvetuludes jäi kõikumise vahemikku 1,2-1,9 %, kuid maamaksusumma osakaal netopalgas jätkus languses, jõudes 2014. aastaks 0,8 protsendini. Andmed on toodud graafiliselt joonisel 12. Joonisel on toodud ka eelarve maht rahas, kuna see näitab maamaksu laekumise vastassuunalist liikumist selle näitaja suhtes. Kindla summana tasutav makse võiks kanda eelarves tasakaalustavat rolli, moodustades majanduslikult kehvematel aegadel suurema osa eelarvest ja majandustsükli tipus väiksema osa. Aga kuna Eestis on seaduse mõtte kohaselt kasutusel maksuobjekti turuväärtusel põhinev maamaks, peaks maamaksulaekumine omama positiivset korrelatsiooni eelarvemahuga, sest majanduslanguse ja –kriisi ajal langeb ka kinnisvara väärtus.



Joonis 12. Keila linna maamaksu laekumise osakaal eelarvetuludes ja maamaksusumma osakaal riigi vastava aasta keskmisesse netopalka 2001-2014 (autori koostatud Rahandusministeeriumi ja Statistikaameti andmete alusel).

Vaadeldes Keila linna keskmise eramukinnistu maamaksusumma suhet SKP-sse nähtub, et see oli 2001. aastast 2007. aastani langustrendis, hakkas seejärel tõusma, kuid jäi edaspidi kõikuma 2004-2005. aasta tasemele. SKP on üldistatult öeldes jõukuse näitaja, selle tõus näitab elatustaseme tõusu. Seega, kui maamaksusumma suhe SKP-sse alaneb, siis näitab see, et maamaksu tõus ei käi kaasas üldise elatustaseme tõusuga. Joonisel 13 on toodud Keila linna maamaksulaekumise suhe Eesti riigi SKP-sse, samuti on näidatud SKP muutus samal perioodil ja joonisele on lisatud trendijoon iseloomustamaks suhte liikumise suunda (prognoosiga kolmeks järgneva aastaks).



Joonis 13. Keila linna maamaksu laekumise suhe Eesti SKP-sse 2001-2014 (autori koostatud Rahandusministeeriumi ja Statistikaameti andmete alusel)

Järgnevalt on analüüsitud kodualuse maa maksuvabastuse mõju Keila linna eelarvele. Leidmaks summat, mille linn on eelarves kaotanud maksuvabastuse tõttu, on vaadeldud 2010. aasta maamaksulaekumist ning selle põhjal leitud kaalutud keskmine maa maksustamishind. Kolme hinnatsooni lõikes kaalude määramiseks on vaadeldud Keila maakasutust üldplaneeringus ja Maa-ameti maainfoteenuse kohaselt. Samuti on arvesse võetud eri sihtotstarvetega katastriüksuste arvu ja suurust erinevates hinnatsoonides. Kaalude määramise näited elamu-, äri- ja tootmismaa puhul on toodud tabelis 2.

Tabel 2. Kaalutud keskmise maa väärtuse hindamine elamu-, äri- ja tootmismaa näitel

Sihtotstarve	Hinnatsoon I	Hinnatsoon II	Hinnatsoon III	Keskm väärtus	Valem
Elumumaa (kuni 1000 m ²)	5,11	2,56	1,28	2,30	$(95\% \times (2,56 \times 2/3) + (1,28 \times 1/3)) + (5\% \times 5,11)^*$
Elumumaa (alates 1001 m ²)	2,56	1,28	0,64		
Ärimaa	7,67	2,56	1,28	5,12	$7,67 \times 50\% + 2,56 \times 50\%$
Tootmis-maa (kuni 20000 m ²)	5,11	2,56	1,28	1,54	$2,56 \times 20\% + 1,28 \times 80\%$
Tootmismaa (al. 20001 m ²)	2,56	1,28	0,64		$(95\% \times (2,56 \times 2/3) + (1,28 \times 1/3)) + (5\% \times 5,11)$
* Valdav osa elumumaa kinnistuid paikneb II hinnatsoonis ning III neid praktiliselt ei ole. Arvesse on võetud, et suurem osa pindalast läheb arvesse kuni 1000 m ² arvestuses (ca 2/3) ja väiksem osa üle 1001 m ² arvestuses					

Allikas: Autori koostatud Maaameti ja Keila linna üldplaneeringu andmete põhjal

Seejärel on eelleitud kaalutud keskmise maksustamishinna põhjal arvutatud 2014. aasta maksulaekumine ja kogusummat võrreldud 2014. aasta tegeliku maamaksulaekumisega. Samad arvutused kehtivad ka 2013. aasta kohta, kuna sisendid (maksustamishind, maksumäär ja maa koosseis) on samad. 2010. aasta on võetud arvutuste aluseks seetõttu, et selleks ajaks oli suurem osa niiõelda kinnisvarabuumiaegseid arendusi valminud ja detailplaneeringud kehtestatud ning peale seda on neid lisandunud vähe.

Tabel 3. Keila linna maamaksusumma kujunemine 2010. ja 2014. aastal

	Katastri- üksuste arv (tk)	Katastri- üksuste suurus kokku (m ²)	Keskm. katastri- üksuse suurus (m ²)	Keskm. kaalutud maksusta- mishind (€/m ²)	Maa väärtus (€)	Maksu- laeku- mine 2010	Potent- siaalne maksu- laekumine 2014	Tegelik maksu- laeku- mine 2014
Maksumäär						2,0%	2,5%	2,5%
Elamumaa	1 569	2 293 000	1 461	2,30	5 281 926	105 639	132 048	72 022
Ärimaa	59	249 000	4 220	5,12	1 273 635	25 473	31 841	31 841
Tootmis- maa	122	1 040 000	8 525	1,54	1 597 440	31 949	39 936	39 936
Transpordi- maa	133	1 149 000	8 639	0,52	597 480	1 195*	1 494 *	1 494 *
Jäätme- hoidla maa	1	88 000	88 000	0,52	45 760	915	1 144	1 144
Riigikaitse- maa	1	13 000	13 000	0,52	6 760	135	169	169
Maatulun- dusmaa	11	680 000	61 818	0,45	304 640	6 093	7 616	7 616
Sihtotstar- beta maa	3	31 000	10 333	0,51	15 810	316	395	395
Sotsiaalmaa	72	2 009 000	27 903	0,51	1 024 590	4 098**	5 123 **	5 123 **
Keilas kokku	1 971	7 552 000	3 832	1,33	10 148 041	175 813	219 766	159 740

Allikas: autori koostatud, Maaameti, Keila linna eelarvete, Keila linna üldplaneeringu andmete põhjal (punasega on tähistatud prognoos)

* andmed on korrigeeritud 10%-ga, kuna hinnanguliselt 90% transpordimaast on munitsipaalomandis ja ei kuulu maksustamisele.

** andmed on korrigeeritud 20%-ga, kuna hinnanguliselt 80% sotsiaalmaast on munitsipaalomandis ja ei kuulu maksustamisele.

Tabelis 3 punasega tähistatud elamumaalt laekuv maamaksusumma on hinnatud 2014. aasta tegeliku maksulaekumise ja muude, v.a elamumaa sihtotstarbega maadelt kogutud maamaksu vahena. Sellest nähtub, et Keila linn kaotas kodualuse maa maksuvabastuse tõttu hinnanguliselt 60 000 eurot nii 2013. kui 2014. aastal. See on väikese omavalitsuse kohta suur summa, moodustades 45% elamumaalt seni laekunud maamaksust. Keila linna rahvaarvu arvestades moodustab see 6 eurot aastas iga elaniku kohta. Sellise maamaksu laekumise vähenemise oleks kodualuse maa maksuvabastust rakendamata saavutada saanud maamaksusumma langetamisel 0,92-le protsendile. Et maamaksuna koguda sama summa, mis kodualuse maamaksuvabastusega kaotati, peaks maamaksusumma Keilas tõusma 3,45-le protsendile. See on aga ligi 1% võrra kõrgem seaduses lubatud piirmäärast. Riik maksis omavalitsustele kodualuse maa maksuvabastusega seotud ühekordsete kulude hüvituseks toetust, mis Keila linna puhul oli 7 229 eurot. Samuti tõsteti isikute tulumaksuga maksustatud tulu osa, mis laekub kohalikesse eelarvetesse 11,4 protsendilt (kehtis 2009-2012) 11,57 protsendini 2013.

aastal ja 11,6 protsendini (alates 2014). Maksuameti statistika põhjal nähtub, et tänu ülekantava tulumaksuosa tõusule kasvas 2013. aastal riigilt Keila linnale kantav tulumaksuosa 100 000 euro võrra ning 2014. aastal 125 000 euro võrra. Sellest järeldub, et Keila linn ja siinsed koduomanikest maksumaksjad on kodualuse maa maksuvabastuse läbi võitnud (siinjuures ei ole arvesse võetud teisi võimalikke omavalitsustel lasuvaid kohustusi, mille peaks kompenseerima riigi poolt ülekantav tulumaksuosa). Eesti erinevate omavalitsuste väga erineva maa sihtotstarbelise koosseisu tõttu ei ole antud Keila linna kohta tehtud arvutustest tulenevad järeldused otseselt ülekantavad teistele omavalitsustele.

Kõigi maaomanike „võit“ või „kaotus“ maksuvabastusest võib aga olla väga erinev. Suuremate kortermajade elanike jaoks ei muutunud maksumuudatusega midagi, kuna iga omaniku maksukohustus jääb alla piiri, mille puhul maksuteatist maksu haldamiskulude optimeerimise eesmärgil üldse ei väljastata. Selleks piiriks on maamaksuseaduse kohaselt 5 eurot. Kuni 1 500 m² suuruste (k.a.) elamumaade omanikud, kes on antud aadressile sisse kirjutatud, said maksukohustusest vabastuse. 2 000 m² suuruse krundiga kodu omaniku maksukohustus Keila linna 2. hinnatsoonis kujuneb aga järgmiselt: enne 2013. aastat oli 1 000 m² maksustatud maksustamishinnaga 2,56 eur/m² ja 1 000 m² maksustamishinnaga 1,28 eur/m² ja maksumääraga 2% ehk $(1\,000 \times 2,56 + 1\,000 \times 1,28) \times 0,02 = 76,8$ eurot aastas. Alates 2013. aastast aga on arvutusskeem järgmine: $(1\,500 \times 0 + 500 \times 2,56) \times 0,025 = 32$ eurot. Maaomanik hakkaks aga varasemast enam maksma alates umbes 7 000 m² suuruse krundi puhul: $(1\,000 \times 2,56 + 6\,000 \times 1,28) \times 0,02 = 204,8$ eurot ja $(1\,500 \times 0 + 1\,000 \times 2,56 + 4\,500 \times 1,28) \times 0,025 = 208$ eurot. Keila linnas on nii suuri elamumaa kinnistuid aga väga vähe, kui üldse ning seda isegi kortermajade puhul, kus maksukoormus jaotatakse kõikide korteriomanike vahel, mistõttu valdaval osal jääb see alla 5 euro, mis vabastab maksu maksmise kohustusest.

Järgmised arvutused on teostatud hüpoteetilise situatsiooni kohta, mille puhul oleks eelmisel aastal teostatud maa korraline hindamine ning maa maksustamishind vastaks praegusele tegelikule maa turuväärtusele, nagu see tegelikkuses ka seaduse kohaselt peaks olema. Magistritöö raames ei ole läbi viidud korralist maa hindamist Keila linnas, vaid on lähtutud Maa-ameti hinnaindeksist, mida on arvutatud 2003. aastast alates.

Korraline hindamine on keerukas ja mitmeid protsesse hõlmav tegevus ja hinnaindeksi kaudu maa väärtuse tuletamine on seotud suure üldistusega, kuid võimaldab siiski aimata, milline on olnud maa väärtuse tõus. Maa-amet arvutab eraldi neli hinnaindeksit: üldine kinnisvara hinnaindeks, korteriomandite hinnaindeks ning hoonestamata ja hoonestatud maa hinnaindeks. Indeksid hõlmavad kogu Eestit. Kuna Keila linn asub kinnisvaraturul suhteliselt soodsas positsioonis, on välja toodud üldine kinnisvara hinnaindeks ning järgnevad arvutused on sellegipoolest pigem konservatiivse iseloomuga ja kindlasti ei ole prognoosid ülehinnatud.

Hinnaindeksi väärtus 2015. aastal on 2,55 (2003. aasta baasväärtus on 1). Kui Keila linnas 2001. aastal hinnatud väärtuseid arvestada samaks ka 2003. aastal, siis oleks hetkel maa maksustamishind 2,55 korda kõrgem. Seega kujuneks maamaks järgmiselt (kasutatud on ülaltoodud 2 000 m² krundi näidet): kodualuse maa maksuvabastusega: 1 000 m² maksustatud maksustamishinnaga 6,528 eur/m² ja 1 000 m² maksustamishinnaga 3,264 eur/m² ja maksumäär 2,5% ehk $(1\,000 \times 6,528 + 1\,000 \times 3,264) \times 0,025 = 244,8$ eurot aastas. Kodualuse maa maksuvabastusega on arvutusskeem järgmine: $(1\,500 \times 0 + 500 \times 3,264) \times 0,025 = 40,8$ eurot.

Seega võiks hinnaindeksi kasvu põhjal järeldades linn iga-aastaselt maamaksu korjata mitu korda rohkem võrreldes tegeliku laekumisega. Kuna aga enamus koduomanikke on maksuvabastuse tõttu suuremas osas maamaksust vabastatud, seda olenemata maa maksustamishinnast või maksumäärast, tuleks turupõhise maksustamishinna puhul põhiline maamaksukasv muude sihtotstarvetega maa omanikelt. Kui võtta aluseks maamaksusumma suhe SKP-sse, siis võiks laekumine hetkel olla ca 60% kõrgem. Suhte põhjal netopalka, võiks maamaksulaekumine olla kaks korda kõrgem ning Keila linna hoonestamata elamumaa keskmist hinda arvestades viis korda kõrgem. Tõde selguks siiski uue korralise läbiviimise korral, kuid minimaalne kaotus maamaksusummas on ikkagi 60% maamaksu potentsiaalsest laekumisest kui suhe SKP-sse oleks sarnane 2001. aastaga.

Keskkonnaministeeriumi seisukohad viimasel paaril aastal peegeldavad, et riigil ei ole soovi enam teostada sarnast korralist maa hindamist, nagu toimus 2001. aastal. Maa-ametile on antud ülesandeks koostada lahendus maa nõ reaalajas hindamiseks. Vastava mudeli väljatöötamise korral oleks võimalik määrata maksustamishinna uuendamise

periood ja kasvõi igal aastal erineva maksustamishinna põhjal maksu koguda. Sellisel juhul oleks maa maksustatud maamaksuseaduse mõttega kooskõlas, kuid kaasneks ka negatiivset. Käesoleva magistritöö autor näeb siin ohtu selles, et suuremad maksulaekumised toimuksid majandustsükli kõrgpunktis ja väikseimad madalseisus. Seega võimendaks maamaks majandustsükleid, mitte ei tasakaalustaks neid. Oskusliku ja ettenägeliku eelarvestamisega saaks nimetatud ohu maandada, kogudes nõ parematel aegadel reserve ja kasutades neid kehvematel aegadel.

Magistritöö teoreetilises osas on käsitletud omandimaksu alternatiivset (ja praktikas Euroopas enamlevinud) rakendamisi ehk ehitiste maksustamist. Ehitiste maksustamiseks on erinevaid mooduseid, kuid kõigi rakendamise eeltingimuseks oleks vajalike ehitist iseloomustavate andmete olemasolu. Eestis koondab ehitisi puudutavat informatsiooni Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt peetav ehtisregister. Tegemist on informatiivse andmebaasiga, kuhu andmeid sisestavad kohalikud omavalistused. Teoreetiliselt on tegemist väga ülevaatliku ja avalikult ligipääsetava andmekoguga. Praktikas on ehtisregistri kasutajad aga silmitsi seisnud erinevate probleemidega, mis tulenevad andmete puudulikkusest registris. Suurem osa ehtisregistriandmetest on sinna üle kantud kunagisest hooneregistris. Lisandunud on andmed uusehitiste kohta ning seni registritest puudunud vanemate ehitiste kohta. Riigi poolt on suund sellele, et ehtisregister omandaks tulevikus õigusliku tähenduse ja selles sisalduvate andmete õigust võiks eeldada sarnaselt kinnistusregistris kajastatud andmetega. Siiski on praeguse haldussuutlikkuse tasemel sinnani veel pikk maa. Kui ehtisregistri andmed aastate jooksul täielikult korrastatakse, oleks võimalik kaaluda ka ehitiste maksustamist ehitisi iseloomustavate parameetrite alusel, nt ehitusaasta, ehitise suurus, energiasäästlikus jms andmed. Naaberriikides (nt Leedus) on maksustatud ehitised teatud maksumusest alates. Kui Eestis rakendada süsteem, et maksu tuleks maksta näiteks alates 300 000 eurot maksvatelt ehitistelt, eeldaks see kallimate eramute pidevat kordushindamist. Sellisele tegevusele kuluv töömaht oleks tänast haldussuutlikust arvestades ebareaalne ja kulu ületaks kindlasti kasu, mida selline tegevus tooks. Kuna üle 300 000 eurot maksvat kinnisvara omanikku võib pigem liigitada jõukama elanikkonna hulka, oleks otstarbekam ja lihtsamalt hallatav sellist isikut maksustada pigem muude rikkusemaksude kaudu või kasvõi luksuskaupade maksu kehtestades. Praeguses staadiumis ei näe käesoleva töö autor ehitiste

maksustamisel muud alternatiivi, kui maksustada kõik ehitised ühetaolise maksuga. Keila linnas on Statistikaameti andmetel 2 769 eluotstarbelist ehitist. Magistritöös eelnevalt teostatud arvutuste kohaselt oleks elamumaa sihtotstarbega maalt saadav maamaks aastas umbes 130 000 eurot. Sarnase summa kogumiseks ehitistelt peaks iga ehitis olema maksustatud aastase maksega 47 euroga. Suure tõenäosusega peaks maksusubjektid sellist ühetaolist maksu aga ebaõiglaseks ning sellise rakendamine tekitaks liigseid pingeid. Kui aga rakendada Slovakkia näidet, kus korterid on maksustatud 3 kuni 30 eurosendiga põrandapinna ruutmeetri kohta, võiks Eestiski olla alternatiiviks eluruumide ruutmeetripõhise maksu rakendamine. 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmete kohaselt on Keila linnas 31. detsembri 2011. aasta seisuga korterite pind kokku 148 639 ruutmeetrit. Rakendades 15-sendist maksu, oleks kogutav maksusumma 22 296 eurot aastas. 50-sendise maksu puhul aga juba 74 320 eurot aastas, mis teeks keskmise 3-toalise korteri (65 m²) kohta 33 eurot. Eramute pind on Keilas suhteliselt sarnane korterite pinnaga (151 778 m²) ja eeltoodud ruutmeetripõhise maksu rakendamisest saadav tulu oleks sarnane, samas oleks keskmise 120-ruutmeetrise pinnaga eramu omaniku maksukoormus vastavalt 18 või 60 eurot aastas. Selline eluruumide maks võiks teoreetiliselt lisaks kohaliku eelarve positiivsele mõjutamisele vähendada põhjendamatult suurte elamispindade nõudlust, mis oleks kooskõlas energiasäästu põhimõtetega. Samas on maksu rakendamise eelduseks adekvaatse informatsiooni olemasolu, mille puudumine leidis käsitlemist juba eelnevalt. Informatsiooni puudulikkusega seondub ka juba olemasolev probleem eluruumi pinna mõiste osas. Statistikaameti selgituste kohaselt on eluruumi pinnana arvestatud põrandapinda ja tuginetud ehitisregistri andmetele. Ehitisregister samas ei kajasta põrandapinna andmeid, vaid korteri suletud netopinda ehk kasulikku pinda, mis ei võta arvesse põrandapinda, mille osas on ruumi kõrgus alla 1,6 meetri (Ehitise tehnilise... 2015). Seega, terminoloogia antud valdkonnas vajab korrastamist.

Omandimaksude teoreetilisele käsitlemisele tuginedes, samuti arvestades Eesti senist kogemust ja praktikat kinnisvara maksustamisel ning teostatud arvutusi Keila linna näitel, on käesoleva magistritöö autor seisukohal, et Eestis tuleks jätkata seni kehtiva maa maksustamise süsteemiga, kuid seda süsteemi kaasajastada. Head maksu iseloomustab maksu arusaadavus, asjakohasus ja haldamise odavus. Maamaks üldiselt vastab nendele omadustele. Puuduseks on maksustamishinna mitte-ajakohasus ning

selle probleemi saab likvideerida reaalajas hindamise kasutamisega. Sellisel puhul võiks kaduda vajadus hinnatsoonide moodustamise järele. Pigem võiks hinnatsoonide asemel lähtuda olemasolevast haldusjaotusest, Tallinnas lisaks linnaosadele ka asumite piiridest. Väärtuslikumate asukohtade (nt mereäärsed kinnistud) puhul saaks rakendada koefitsiente. Magistritöö autori soovitus on reaalajas hindamise puhul likvideerida maamaksumäära vahemik 0,1-2,5% ja asendada see kindla määraga. Vastasel juhul kujuneks antud otsustusõigusest pigem poliitiline või demagoogiline hoob. Eesti on arenenud IT-võimekusega riik, kus on olemas erinevatesse andmebaasidesse kogutud andmeid, mille integreerimisel on võimalik oluliselt väiksemat ressursi kulutades omada pidevat ülevaadet maa maksustamishinnast. Ei ole mõtet kulutada liigset ressursi leidmaks võimalusi ehitiste maksustamiseks, kui on olemas toimiv maamaksusüsteem ning luksusliku kinnisvara omanikke on võimalik oluliselt lihtsamalt maksustada läbi muude maksuliikide. Samas võiks kaaluda Slovakkia näitel eluruumide maksustamist pinna järgi.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös käsitleti probleeme, millega seisavad silmitsi Eesti kohalikud omavalitsused seoses maamaksulaekumiste vähenemisega. Töö teoreetilises osas keskenduti omandimaksu põhjendatusele ja selle rakendamise erinevatele moodustele, samuti naaberriikide kogemustele selles küsimuses. Käitlust leidsid omandimaksu olemus progressiivsuse ja regressiivsuse seisukohalt, samuti eesmärk, mida soovitakse üldse omandi maksustamisega saavutada. Esmane eesmärk on kohalike eelarvete täitmine, kuid mõjuna laiemalt peaks kaasnema maksuobjekti otstarbekam kasutamine, mis maamaksu puhul on maa tootlikkuse suurendamine ja selle kasutusena hoidmise vältimine. Eelnev seostub maa väärtuse tõusuga ning magistritöös kirjeldati ka väärtusteooriat ning kinnisvara, sealhulgas maa väärtuse moodustamise mehhanismi, samuti meetodeid väärtuse hindamiseks.

Vaatamata sellele, et valdav enamus Euroopa riike on omandimaksuna rakendanud kinnisvaramaksu, mille puhul maksustatakse nii maa kui ka hooned, jõuti käesolevas uurimuses seisukohale, et Eestis oleks otstarbekam jätkata olemasoleva süsteemiga, mille puhul on omandimaksuna kasutusel maamaks ja maksustamishinnad arvutatakse parendusteta maa väärtuse põhjal, misjärel maksustatakse maa hoonestust arvestamata. Vaatamata sellele, et maamaks vastab oma olemuselt maksude kohta kinnistunud põhiprintsiipidele, mille kohaselt hea maks on õiglane, mugav, kindel ja majanduslikult otstarbekas, leidis kinnitust laialt levinud arvamus, et maamaksusüsteemi suurimaks puuduseks on selle ühe komponendi liigne kulukus. Nimelt on maa hindamise protsess pikk ja keeruline töö ning seetõttu ei ole seda Eestis peale 2001. aastat teostatud. See aga omakorda tingib maamaksu aluseks oleva maa maksustamishinna ebaasjakohasuse – maksustamishind peaks peegeldama maa turuväärtust, kuid ta ei tee seda. Tulemus avaldub kohalike omavalitsuste eelarvetes, kus kõik muud kulud ja tulud ajas kasvavad, kuid maamaksulaekumine mitte. Järelikult ei täida maamaksu puudutavad seadused oma algset eesmärki täies mahus.

Lisaks on maamaksutulude prognoosimine kohalike omavalituste eelarvetes alates 2013. aastast muutunud varasemast keerulisemaks, kuna sellest ajast alates kehtib Eestis kodualuse maa maksuvabastus. Keila linna eelarve põhjal on näha, et maamaksu prognoosi ja laekumise vahe kasvas maksusoodustuse rakendamisel oluliselt. Ebakindlus tulude osas ohustab kohaliku omavalistuse fiskaalautonoomiat. Tallinna lähipiirkondade omavalitsuste vahel on suur konkurents elanike meelitamise osas, rakendatakse erinevaid soodustusi, et saada endale inimeste sissekirjutust, sealjuures ei ole oluline, et elanik ka ise sissekirjutuse aadressil elaks. Omavalitustele on väga oluline saada enda eelarvesse 11,6 – protsendiline osa elaniku tulumaksuga maksustatud tulust. Tavaliselt inimene ei mõtle sellele, kuhu ta tulumaks laekub ja otsuseid tehakse soodustustest saadava kasu nimel, olgu selleks siis maamaksusoodustus või tasuta bussisõit.

Magistritöös antud lühikese ajaloolise tagasivaate põhjal nähtub, et Eesti ei ole alati rakendanud vaid maamaksusüsteemi. Eelmise sajandi esimeses pooles kehtis siin maks, mille puhul olid ka ehitised maksuobjektideks. Sellekohaseid diskussioone kerkib ka tänapäeval üles, kuid reaalseste sammudeni selle süsteemi taaskehtestamiseks pole jõutud. Takistuseks on jällegi kulukus. Olemasoleva maamaksusüsteemi ajakohastamise puhul on rakendatavad odavamad variandid uuest maa korralisest hindamisest (näiteks väljatöötamisel olev indeksitel seisnev reaalarajas hindamine, mis põhineks andmetel, mis on riigiasutustel nagunii olemas), kuid ehitiste maksustamisel tuleks luua täiesti uus süsteem, mis praegu riigi ja omavalitsuste kasutuses oleva informatsiooni põhjal ei ole realistlik. Antud seisukohta toetab ka magistritöös ekspertide Martin Vahteri, Jana Kiigu ja Eduard Elbrechtiga läbiviidud vestlused.

Mõõtmaks ulatust, milles avaldub maa maksustamishinna ebakohasus, on käesolevas magistritöös autor teostanud arvutused Keila linna näitel. Ühe omavalitsuse põhjal arvutuste teostamine oli vajalik, kuna terve Eesti andmeid kasutades oleksid järeldused olnud liiga üldistatud ja neid ei saaks praktikas kasutada.

Arvutuste põhjal selgus, et Keila linn kaotab iga-aastaselt umbes 60% potentsiaalsest maamaksutulust, 2013. aastal ja 2014. aastal oli selleks summaks 60 000 eurot. Alusbaasiks olid arvutustel 2001. aasta korralise hindamise andmed. Keila linna eelarvemahte arvestades on absoluutsummates kõikumine küllaltki väike, kuid tulemusi

kogu riigile üldistades, siiski näitab, et oma algsest ideest ja eesmärgist on maamaks olemuslikult kaugenenud. Maa ümberhindamise perioodilisus, nagu seda on seadusandja ette näinud, peaks tagama eeltoodud näitajate stabiilsuse. Omavalitsused ei tohiks oma tulusid kaotada ajale ja inflatsioonile. See on otseseks ohuks nende fiskaalautonoomiale ja laiemas plaanis ohustab omavalitsuste võimet täita neile seadustega pandud ülesandeid. Samas ei oma maamaksusummas toimunud muutused olulist mõju maksusubjektidele. Antud kaotuse katteks on seaduses tõstetud kohalikule omavalitsusele laekuvat tulumaksuosa, kuid see peab katma ka võimalikke kulusid, mis on riigi poolt lisatud kohalike omavalitsuste kohustusteks. Tulemuseks on see, et riik suunab ringi kohustusi ja raha, omavalitus ei pruugi sellest otseselt rahaliselt kaotadagi, kuid riigieelarves jääb selle võrra vahendeid vähemaks. Võibolla on seadusandja lähtunud siin hoopis laiemast visioonist, et maamaksusubjekt kulutab maamaksu madalast summast allesjääva raha tarbimises ja nii saadakse see kätte käibemaksuna. Samas on see autori hüpotees, millele ei ole antud magistritöös tõestust otsitud.

Käesoleva magistritöö teemat edasi arendades võiks tulevikus uurida täpsemalt Euroopa riikides rakendatud omandimaksu osakaalu nende riikide kohalikes eelarvetes ning maksusubjektidele langevas üldises maksukoormuses, leidmaks argumente või vastuargumente Eestis maamaksumäära tõstmisele. Samuti väärib uurimist kodualuse maa maksuvabastuse kompenseerimise eesmärgil muude maamaksuobjektide kõrgemalt maksustamine.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Auerbach, A. J.**, Public Finance in Practice and Theory. Richard Musgrave lecture. University of California, 2009
2. **Bird, R. M., Slack, E.** Land and Property Taxation: A Review. Seminariettekanne Maailmapanga seminaril „Innovations in Local Revenue Mobilization. 2002, 48p
3. **Bräuninger, D.** Income and wealth taxes in the euro area. An initial overview. Deutsche Bank. February 2012, 6 lk
4. **Cameron, D. L.**, Property Taxes, Encyclopedia of Law and Economics, 1999, University of Ghent, <http://encyclo.findlaw.com/>, p95-128, 34p
5. **Chand, S.** Canons of Taxation and Equity in Taxation – Explained. <http://www.yourarticlelibrary.com/tax/canons-of-taxation-and-equity-in-taxation-explained/26284/>
6. **Dafflon, B., Madies, T.** Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Agence Française de Développement, Paris Notes and Documents No. 42, 2011
7. **Dye, F. R., England, W. R.**, Assessing the Theory and Practice of Land Value Taxation, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, 2010, 33 lk
8. Eesti keele seletav sõnaraamat, www.eki.ee
9. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. www.pohiseadus.ee
10. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. www.pohiseadus.ee, 2012
11. Ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused. Majandus- ja taristuministri määrus. – Riigi Teataja I osa, 2015, 8
12. **Elbrecht, E.** (1P Kinnisvara Tartu OÜ, kutseline vara hindaja litsentseeritud maa hindaja, riiklikult tunnustatud ekspert). Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn, 5. jaanuar 2016
13. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Välisleping. – Riigi Teataja II osa, 1994, 26, 95

14. EVS Stadardite töögrupi selgitus,
<http://www.evs.ee/LinkClick.aspx?fileticket=eRxQuDvdUSs%3D&tabid=312>
15. EVS standardiseeria 875-3:2010
16. EVS varahindamise standardiseeria 1-13, 2010-2014
17. **Fullerton, D, Metcalf, G. E**, Tax Incidence, Working Paper 8829, National Bureau of Economic Research. 2002, JEL No H22, 87p
18. **Hamilton, B. W**, Capitalization of Intrajurisdictional Differences in Local Tax Prices, America Economic Review, 1976, Vol 66, Issue 5, p743-753, 11p
19. Improvement of Local Property Tax Administration in South-East Europe. Guidelines of Local Property Tax Administration. NALAS: Network of Associations of Local Authorities of South East Europe. 2009, 63p
20. IVS standardiseeria
21. Keila linna 2014. aasta eelarve vastuvõtmine, Vastu võetud Keila Linnavolikogus, 28.01.2014. a. – Riigi Teataja IV osa, 2014, nr 45
22. Keila linna eelarved 2005-2015. www.keila.ee
23. **Kiik, J.** (1Partner Kinnisvara Tallinn OÜ hindamisosakonna juhataja, kutseline vara hindaja). Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn, 5. jaanuar 2016
24. Kiinteistöverolaki, Jõustunud 01. augustil 1992. a. – Soome Vabariigi Rahandusministeerium
25. Kinnisvara hindamine. Eestikeelne väljaanne, Appraisal Institute, 13. trükk. 2008
26. Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus. Vastu võetud Riigikogus 16. septembril 2010. a. – Riigi teataja I osa, 2010, nr 74, art. 543
27. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud Riigikogus 02. juunil 1993. a. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 37, art. 558
28. Laki varojen arvostamisesta verotuksessa, Jõustunud 01. jaanuaril 2006. a. – Soome Vabariigi Rahandusministeerium
29. Läti Maaameti kodulehekül, www.vzd.gaov
30. **Lehtmets, A.** Maamaksust ja kinnisvaramaksust. Ajakiri Maksumaksja. Eesti Maksumaksjate Liit, 2009
31. Maa hindamise seadus. Vastu võetud Riigikogus 9. veebruaril 1994. a. – Riigi Teataja I osa, 1994, nr. 13, art. 231
<https://www.riigiteataja.ee/akt/185701?leiaKehtiv>

32. Maa hindamisel kasutatav meetoodika. Vastu võetud Vabariigi Valituse poolt 5. juunil 2001. a. – Riigi Teataja I osa, 2001, nr. 51, art. 302
<https://www.riigiteataja.ee/akt/117122010043?leiaKehtiv>
33. Maa korralise hindamise kord. Vastu võetud Vabariigi Valituse poolt 19. juunil 2001. a. – Riigi Teataja I osa, 2001, nr. 54, art. 330
<https://www.riigiteataja.ee/akt/73011>
34. Maa korralisel hindamisel kasutatav meetoodika, Vabariigi Valitsuse määrus nr 193, vastu võetud 05. juunil 2001.a. – Riigi Teataja I osa, 2001, nr. 51, art. 302
35. Maakatastriseadus, Vastu võetud Riigikogus 12. oktoobril 1994. a. – Riigi Teataja I osa, 1994, nr. 74, art. 1324
36. Maamaksuseadus, Vastu võetud Riigikogus 06. mail 1993. a. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 24, art. 428
37. Maksu- ja Tolliameti kodulehekülg. Statistika andmebaas.
<http://www.emta.ee/?id=14183>
38. Maksukorralduse seadus. Vastu võetud Riigikogus 20. veebruaril 2002. a. – Riigi Teataja I osa, 2002, nr. 26, art. 150
39. **Mieszkowski, P. M, Zodrow, G. R.** The New View of the Property Tax: A Reformulation, National Bureau of Economic Research, 1984, 21 lk
40. **Mikesell, J. L, Zorn, K. C,** Cadastral Valuation for the Land Tax in the Russian Federation: The New Market-Informed Valuation System, Journal of Property Tax Assessment & Administration. 2007, Vol. 4 Issue 3, p13-22. 10p
41. Oxfam'i analüüs ebavõrdsuse kohta, 19.01.2015
<https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-01-19/richest-1-will-own-more-all-rest-2016>
42. Paying Taxes 2015: The Global Picture. PwC and World Bank Group study, 2015,
www.pwc.com/payingtaxes
43. Property Tax Regimes in Europe. United Nations Human Settlements Program. Nairobi, 2013
44. **R.J. Gloudemans,** Mass appraisal of real property, 1999
45. Rahandusministeeriumi kodulehekülg. www.fin.ee

46. **Rakowski, E.** (2000). Can Wealth Taxes Be Justified. *Boalt Working Papers in Public Law*. UC Berkeley: Boalt Hall. Retrieved from: <http://escholarship.org/uc/item/9rt158vp>
47. Real Estate Going Global. PricewaterhouseCoopers International Limited, 2012 www.pwc.com/goingglobal
48. Revenue Statistics 1965-2013, OECD Publishing, Paris, 2014 http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2014-en-fr
49. Riigieelarve laekumiste aruanne, Maksu- ja Tolliamet, <http://www.emta.ee/index.php?id=1376>
50. Riigieelarve seadus, Vastu võetud Riigikogus 19. veebruaril 2014. a. – Riigi Teataja I osa, 2014, nr. 2
51. **Rondinelli, D.** What is Decentralization? – Decentralization Briefing Notes. Edited by J. Litvack, J. Seddon. Washington D.C.: World Bank Institute, 1999, pp. 2-5, <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf>
52. **Saar, I.** Maksupoliitika ja eelarvestamine, loengukonspekt. Tallinn: 2013, 67 lk
53. **Saar, I.** Maksustamise ökonoomika, loengukonspekt. Tallinn: 2011, 44 lk
54. **Simon, H. A.** The Incidence of a Tax on Urban Real Property, *Quarterly Journal of Economics*, 1943, Vol 57, Issue 3, p398-420, 23p
55. **Smith, A.** Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest. II köide. Ilmamaa, 2005, 1 675 lk
56. **Sokk, L.** Varandusmaksud ja nende ümberjaotuslikud mõjud. Tartu Ülikooli rahvamajanduse instituut, 2014, 87 lk. (bakalaureusetöö)
57. **Spahn, P. B.** Land Taxation in Germany. Seminariettekanne Maailmapanga seminaril „Innovations in Local Revenue Mobilization. 2003, 8p
58. Standard on Automated Valuation Models (AVMs), International Association of Assessing Officers, 2003
59. Statistikaameti kodulehekülg. Statistika andmebaas. www.stat.ee
60. **Tammert, P.** Maksundus. Tallinn: Aimwell, 2002, 343 lk
61. **Tammert, P.** Omandimaksud. Loengukonspekt, 2015
62. **Tammert, P.** Otsesed maksud. Tulu ja rikkuse maksustamine. Õpik kõrgkoolile. AÜ Aimwell, 2012, 236 lk

63. Tax Card 2013, KPMG Baltics,
<http://www.kpmg.com/EE/et/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/tax-card-lithuania-2013-web.pdf>
64. Taxation and Investment in Latvia 2013. Deloitte Touche Tohmatsu Limited, 2013
<http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-latviaguide-2013.pdf>
65. Taxation Trends in the European Union. Eurostat Statistical Books. Publications Office of the European Union 2014
66. **Trasberg, V.** From Land to Property Tax in Estonia, teaduskonverentsi “Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus” ettekanne, 2004http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2004/2004/1_Maj%20arengu%20insttegurid/09_Trasberg.pdf
67. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Vastu võetud Riigikogus 27. märtsil 2002. a. – Riigi Teataja I osa, 2002, nr. 35, art. 216
68. Tulumaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 15. detsembril 1999. a. – Riigi Teataja I osa, 199, nr. 101, art. 903
69. **Vahter, M.** (1Partner Kinnisvara Tallinn OÜ tegevdirektor, litsentseeritud maa hindaja, kutseline vara hindaja). Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn, 1. oktoober 2015
70. **Vickery, W.** Simplifications, Progression and a Level Playing Field, viidatud Wenzer, K. Land Value Taxation: The Equitable and Efficient Source of Public Finance. 1999, Armonk, NY: M.E. Sharpe, pp 17-23
71. Why Henry George Had a Point. The Economist, 2015.
<http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2015/04/land-value-tax>
72. **Zodrow, G.** Who Pays the Property Tax, Land Lines, 2006, Vol 18, Issue 2, 7p
73. World Population Prospects. United Nations 2015 Revision, New York, 2015

LISAD

Lisa 1. Omandimaksu erinevate vormide rakendamine Euroopa riikides

Riik	Maamaks	Ehitiste maks	Kinnisvara (maa ja ehitiste) maks	Maksustatud vallasasjad
Albaania			X	
Armeenia	X	X		X
Austria			X	
Valgevene	X	X		
Belgia			X	
Bosnia- ja Hertsegovina			X	
Bulgaaria			X	X
Horvaatia	X	X	X	
Küpros			X	
Tšehhi			X	
Taani	X	X	X	
Eesti	X			
Soome			X	
Prantsusmaa	X	X	X	
Gruusia	X	X		X
Saksamaa			X	X
Kreeka		X	X	
Ungari	X	X		
Island			X	
Iirimaa			X	
Itaalia		X	X	
Kasahstan	X	X		
Kosovo			X	
Läti			X	
Leedu	X	X		
Luksemburg			X	
Makedoonia			X	X
Moldova	X	X		X
Montenegro			X	

Riik	Maamaks	Ehitiste maks	Kinnisvara (maa ja ehitiste) maks	Maksustatud vallasasjad
Holland			X	
Norra			X	
Poola	X		X	
Portugal			X	
Rumeenia	X	X		
Venemaa	X	X		X
Serbia	X		X	
Slovakkia			X	
Sloveenia	X	X		X
Hispaania			X	
Rootsi			X	
Šveits			X	
Türgi			X	
Ukraina	X	X		
Suurbritannia			X	
Kokkuvõte	17	16	32	8

Allikas: ÜRO andmete põhjal autori koostatud

Lisa 2. Maamaksumäärad Eesti omavalitsustes

Omavalitsusüksuse nimetus	Ühtne maksumäär	Omavalitsusüksuse nimetus	Ühtne maksumäär
Abja vald	2,5	Jõhvi vald	2
Aegviidu vald	2,5	Jõhvi vald	2,5
Ahja vald	2,2	Järva-Jaani vald	2,5
Alajõe vald	2,5	Järvakandi vald	2,5
Alatskivi vald	2,1	Kaarma vald	2
Albu vald	2,4	Kadrina vald	2,2
Ambla vald	2,5	Kaiu vald	2,2
Anija vald	2,4	Kallaste linn	1,6
Antsla vald	1,8	Kambja vald	2,5
Are vald	2,3	Kanepi vald	2,5
Are vald	2,5	Kareda vald	2,5
Aseri vald	2,5	Karula vald	2,5
Audru vald	2	Karula vald	2,5
Avinurme vald	2	Kehtna vald	2,5
Elva linn	2,5	Keila vald	2,5
Emmaste vald	1,5	Keila linn	2,5
Emmaste vald	2,5	Kernu vald	2,5
Haanja vald	2	Kihelkonna vald	1,4
Haapsalu linn	2,5	Kihelkonna vald	2,2
Haaslava vald	2,5	Kihnu vald	2,5
Halinga vald	2	Kiili vald	2,5
Haljala vald	2,5	Kiviõli linn	1,8
Halliste vald	2,5	Koeru vald	2,5
Hanila vald	2,3	Kohila vald	2,5
Harku vald	2	Kohtla vald	2,5
Harku vald	2,5	Kohtla-Järve linn	2,5
Helme vald	2,5	Kohtla-Nõmme vald	2
Hiiu vald	1,5	Koigi vald	2,5
Hiiu vald	2,5	Kolga-Jaani vald	2,5
Hiiu vald	2,5	Konguta vald	1,6
Hummuli vald	2,5	Koonga vald	2,5
Häädemeeste vald	2,5	Kose vald	2,5
Iisaku vald	2,5	Kullamaa vald	2
Illuka vald	1,5	Kunda linn	2,5
Imavere vald	2,5	Kuressaare linn	2
Juuru vald	2,4	Kuusalu vald	2,5
Jõelähtme vald	2,5	Kuusalu vald	2
Jõelähtme vald	1	Kuusalu vald	1,2
Jõgeva vald	2,5	Kuusalu vald	2,3
Jõgeva vald	2	Kõlleste vald	2,4
Jõgeva linn	2,5	Kõo vald	2,5

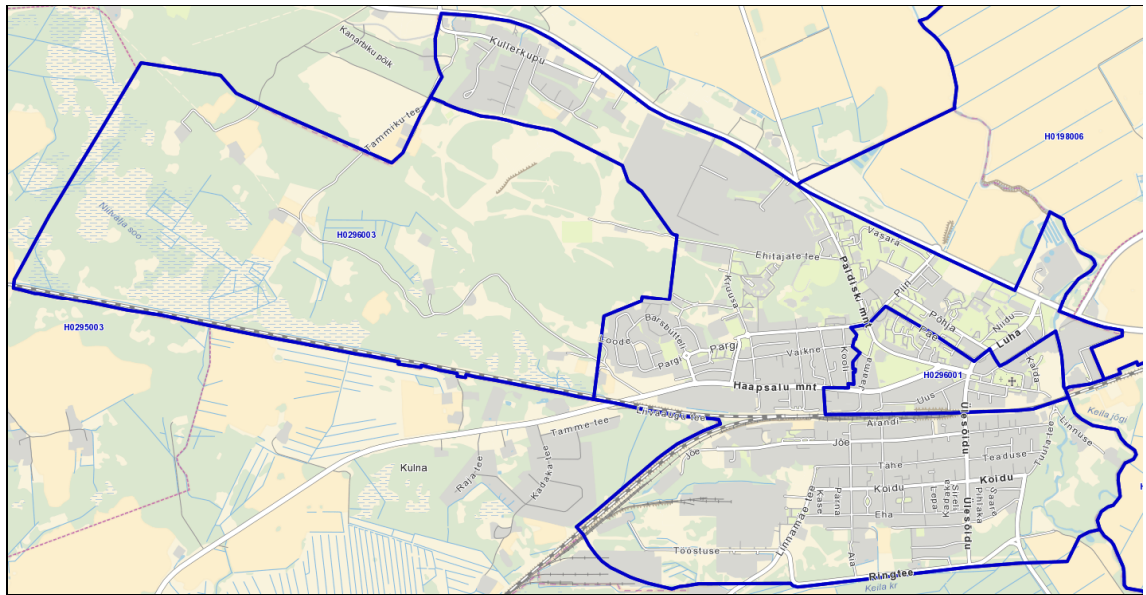
Omavalitsusüksuse nimetus	Ühtne maksumäär	Omavalitsusüksuse nimetus	Ühtne maksumäär
Kõpu vald	2,5	Narva-Jõesuu linn	2,5
Kõue vald	2,5	Nissi vald	2,5
Käina vald	2,5	Noarootsi vald	2,5
Kärla vald	2,5	Noarootsi vald	2,5
Käru vald	2,3	Nõo vald	2,3
Laekvere vald	2,5	Nõva vald	2,5
Laeva vald	2,5	Orava vald	2,5
Laheda vald	2,5	Orissaare vald	1,4
Laimjala vald	2,5	Orissaare vald	2,4
Laimjala vald	1,5	Orissaare vald	2,4
Laimjala vald	2	Padise vald	1
Lasva vald	2	Padise vald	2,5
Leisi vald	1	Paide vald	2
Leisi vald	2,5	Paide linn	2,5
Lihula vald	2	Paikuse vald	1,5
Lihula vald	2,5	Paikuse vald	2,5
Lohusuu vald	2,5	Pajusi vald	2,3
Loksa linn	2,5	Pala vald	2
Luunja vald	1,5	Pala vald	2,5
Lääne-Saare vald	2	Pala vald	1,6
Maardu linn	2,5	Palamuse vald	2,5
Martna vald	2,5	Paldiski linn	2,5
Meeksi vald	2	Palupera vald	2,3
Meremäe vald	1,9	Peipsiääre vald	2,5
Mikitamäe vald	2,2	Pihtla vald	1
Misso vald	2	Pihtla vald	2
Mooste vald	2,5	Piirissaare vald	2
Muhu vald	1,3	Piirissaare vald	2
Muhu vald	1,4	Karksi vald	2,4
Muhu vald	2	Puhja vald	2,2
Muhu vald	1,2	Puka vald	2
Mustjala vald	0,8	Puurmani vald	2,3
Mustjala vald	2,4	Põdrala vald	2,5
Mustvee linn	2,5	Põltsamaa vald	2,4
Mõisaküla linn	2,5	Põltsamaa linn	2,5
Mõniste vald	2,5	Põlva vald	2,5
Mäetaguse vald	2	Põlva vald	2,5
Mäksa vald	2	Pärnu linn	0,5
Märjamaa vald	2,5	Pärnu linn	0,7
Narva linn	2,5	Pärnu linn	2,5
Narva linn	2	Pärnu linn	1,8
Narva linn	0,8	Pärnu linn	1,7

Omavalitsusüksuse nimetus	Ühtne maksumäär	Omavalitsusüksuse nimetus	Ühtne maksumäär
Pärnu linn	1,6	Saue linn	2,5
Pärnu linn	1,5	Sauga vald	1,8
Pärnu linn	1,4	Sauga vald	2,5
Pärnu linn	1,3	Sillamäe linn	2,5
Pärnu linn	1,2	Sillamäe linn	1,4
Pärnu linn	1,1	Sillamäe linn	2,3
Pärnu linn	1	Sindi linn	1,7
Pärnu linn	0,9	Sonda vald	2,5
Pärnu linn	0,8	Surju vald	2,5
Põide vald	1,5	Suure-Jaani vald	2,5
Põide vald	2,5	Sõmerpalu vald	2
Otepää vald	2,5	Sõmeru vald	1,8
Pühalepa vald	2,5	Tabivere vald	2,3
Raasiku vald	2,5	Taheva vald	2,5
Rae vald	2,5	Tallinn	2,5
Raikküla vald	2,5	Tamsalu vald	2
Kasepää vald	2,2	Tamsalu vald	2,5
Kasepää vald	2,5	Tapa vald	2,5
Kasepää vald	1,5	Tapa vald	2
Rakke vald	2,2	Tartu vald	1,2
Rakvere vald	2,2	Tartu linn	1
Rakvere linn	1,5	Tarvastu vald	2,5
Rannu vald	1,8	Toila vald	2,5
Rapla vald	2,5	Tootsi vald	2
Ridala vald	2,5	Torgu vald	2,3
Roosna-Alliku vald	2,5	Torgu vald	1,5
Ruhnu vald	2,5	Tori vald	1,9
Rõngu vald	2	Torma vald	2,5
Rõuge vald	2,5	Tudulinna vald	2,5
Rägavere vald	2,5	Tõlliste vald	2
Räpina vald	1,6	Tõrva linn	2,2
Räpina vald	1	Tõstamaa vald	2,5
Saarde vald	2,4	Tähtvere vald	2,5
Saare vald	2,5	Türi vald	2,5
Saarepeedi vald	2,5	Urvaste vald	2,5
Saku vald	1,9	Tahkuranna vald	2,2
Salme vald	1	Vaivara vald	2,5
Salme vald	2,4	Valga linn	2,5
Sangaste vald	2,5	Valgjärve vald	2,3
Saue vald	2,5	Valjala vald	2
Saue vald	2	Valjala vald	2,5
Saue vald	1,1	Valjala vald	1,5

Omavalitsusüksuse nimetus	Ühtne maksumäär	Omavalitsusüksuse nimetus	Ühtne maksumäär
Vara vald	2,5	Viru-Nigula vald	2,2
Varbla vald	1,9	Vormsi vald	2,5
Varbla vald	2,4	Võhma linn	2,5
Varstu vald	2,5	Võnnu vald	2,2
Vasalemma vald	1,8	Võru vald	1,7
Vastse-Kuuste vald	2,5	Võru linn	2
Vastseliina vald	2,3	Väike-Maarja vald	2,3
Veriora vald	2,5	Vändra vald	2
Vigala vald	2,5	Vändra alevi vald	2,5
Vihula vald	2,5	Värska vald	2,5
Viimsi vald	2,5	Väätsa vald	2
Viimsi vald	1,9	Õru vald	2,2
Viljandi linn	2	Ülenurme vald	2
Viljandi vald	2,5	Keskmine:	2,16
Vinni vald	2,5	Mood	2,5
Viru-Nigula vald	2,2	Mediaan	2,4

Allikas: Maksu- ja Tolliamet

Lisa 3. Keila linna maamaksu hinnatsoonid



Allikas: Maa-amet (www.maaamet.ee)

Lisa 4. Keila linna maksustamishinnad

Keskkonnaministri 30.11.2001. a määruse nr 50
„Maa korralise hindamise tulemuste kehtestamine“
lisa 6
[RT I 15.12.2010, 2 - jõust. 1.01.2011]

Keila linna maa väärtuste loetelu sihtotstarbe liikide ja kõlvikute kaupa

	maatulundusmaa (M)						äriramaa (Ä)	tootmismaa (T)		elamumaa (E)		sotsiaalm- maa (Ü)	vee- kogude maa (V)	transpordi- maa (L)	jätme- hoidla maa (J)	riigikaitse- maa (R)	kaitse- alune maa (H)	sihtots- tarbema maa (S)	mätööstusmaa (K)	
kõlvik	haritav maa	metsa- maa	õuema		looduslik rohumaa	muu maa														
selgitus rakendamise kohi	kogu ulatuses		kuni 1000 m ²	1001 m ² ja enam	kogu ulatuses			kuni 20000 m ²	20001 m ² ja enam	kuni 1000 m ²	1001 m ² ja enam	kogu ulatuses							kuni 20000 m ²	20001 m ² ja enam
ühik	€/m ²																			
H0296001	-	-	5,11	2,56	1,02	1,02	7,67	5,11	2,56	5,11	2,56	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	-	-
H0296002	0,51	0,51	2,56	1,28	0,51	0,51	2,56	2,56	1,28	2,56	1,28	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	2,56	1,28
H0296003	0,03	0,03	1,28	0,64	0,03	0,03	1,28	1,28	0,64	1,28	0,64	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	1,28	0,64

Allikas: Keskkonnaministri 30.11.2001. a määruse nr 50 lisa nr 6

Lisa 5. Keila linna maa koosseis

	Katastriüksuste arv	Pind (ha)	Osakaal (%)
Elamumaa	1 569	229,3	20,4
Transpordimaa	133	114,9	10,2
Tootmismaa	122	104,0	9,3
Sotsiaalmaa	72	200,9	17,9
Ärimaa	59	24,9	2,2
Maatulundusmaa	11	68,0	6,1
Sihtotstarbeta maa	3	3,1	0,3
Jäätmeoidla maa	1	8,8	0,8
Riigikaitsemaa	1	1,3	0,1
Kaitsealune maa	0	0,0	0
Mäetööstusmaa	0	0,0	0
Turbatööstusmaa	0	0,0	0
Veekogude maa	0	0,0	0
Linna pindala		1 122,0	67,3
Katastriüksuste pindala		755,1	

Allikas: Maa-ameti andmete põhjal autori koostatud

Lisa 6. Intervjuu litsentseeritud maa hindajaga

Martin Vahter, 1Partner Kinnisvara Tallinn OÜ tegevdirektor, kutseline vara hindaja, litsentseeritud maa hindaja

Aeg: 01. oktoober 2015

Koht: Tallinn

Intervjueerija poolt stenografeeritud suuline intervjuu

1. Millisel arvamusel Te olete Eestis hetkel kehtiva omandimaksu süsteemi osas? Kas näete põhjust kehtiva süsteemi muutmiseks?

Eestis hetkel kehtiv süsteem, mille raames maksustatakse maa ilma parendusteta, on siinsetes tingimustes õiglane ja toimuv võimalus kinnisvara maksustamiseks. Süsteemi muutmiseks põhjust ma ei näe, kuid pooldan lähitulevikus maa uut korralist hindamist, kuna aastatetaguse korralise hindamisega võrreldes on maa hind ja maa kasutus paljudes piirkondades oluliselt muutunud, mistõttu on situatsioone, kus maksukoormus jaguneb ebaõiglaselt.

2. Kuidas Te suhtute alternatiivi maksustada Eestis omandimaksu raames ka ehitised?

Ehitiste maksustamist Eestis ma lähiajal ei poolda, kuna vastava süsteemi loomine oleks liiga kallis ning looks rohkelt võimalusi uue maksu vältimiseks. Ühe ohuna näen ehitiste seisukorraga manipuleerimist. Maamaks ei anna maksumaksjatele võimalusi sellega manipuleerimiseks.

3. Millised eeldused peaksid olema täidetud ehitiste maksustamisele üleminekuks?

Ehitiste maksustamine eeldaks hästi toimiva ehitisregistri olemasolu.

Lisa 7. Intervjuu kutselise hindajaga

Jana Kiik, 1Partner Kinnisvara Tallinn OÜ hindamisgrupi juht, kutseline vara hindaja,
Eesti Kinnisvara Hindajate Liidu aukohtu liige

Aeg: 05. jaanuar 2016

Koht: Tallinn

Intervjueerija poolt stenografeeritud suuline intervjuu (läbi viidud telefoni teel)

1. Millisel arvamusel Te olete Eestis hetkel kehtiva omandimaksu süsteemi osas? Kas näete põhjust kehtiva süsteemi muutmiseks?

Olen kursis asjaoluga, et maa maamaksu aluseks olev maa maksustamishind on viimati hinnatud 15 aastat tagasi ja ma ei pea õigeks, et kordushindamist ei ole toimunud nii pika aja jooksul. Samas ei pea ma vajalikuks süsteemi muuta, vaid korraldada lähiajal uus korraline hindamine.

2. Kuidas Te suhtute alternatiivi maksustada Eestis omandimaksu raames ka ehitised?

Ma ei ole sellise süsteemi vastu põhimõtteliselt, kuid omades pikka kogemust hindajana, ei näe ma praegu võimalusi, kuidas ehitisi maksustamise tarbeks hinnata ilma liigsete kulutusteta. Põhiline probleem on selles, et puudub adekvaatne info ehitiste kohta.

3. Millised eeldused peaksid olema täidetud ehitiste maksustamisele üleminekuks?

Riik peaks omama adekvaatset informatsiooni maksustatavate ehitiste kohta.

Lisa 8. Intervjuu litsentseeritud maa hindajaga

Eduard Elbrecht, 1P Kinnisvara Tartu OÜ, kutseline vara hindaja, litsentseeritud maa hindaja, riiklikult tunnustatud ekspert

Aeg: 05. jaanuar 2016

Koht: Tallinn

Intervjueerija poolt stenografeeritud suuline intervjuu

1. Millisel arvamusel Te olete Eestis hetkel kehtiva omandimaksu süsteemi osas? Kas näete põhjust kehtiva süsteemi muutmiseks?

Maamaksusüsteem ei ole praegusel hetkel kooskõlas oma sisuga, mille kohaselt peaks maamaks põhinema maa turuväärtusel. Seetõttu kaotab riik maksuraha. Ma ei näe põhjust kehtivat süsteemi muuta, kuid pean vajalikuks uue korralise hindamise korraldamist. Muuta võiks pigem hindamise metoodikat, mitte kogu maamaksusüsteemi.

2. Kuidas Te suhtute alternatiivi maksustada Eestis omandimaksu raames ka ehitised?

Teoreetiliselt ei oleks ma vastu kinnisvaramaksule, mille raames oleks ka ehitised maksustatud. Reaalsuses ei poolda ma aga ehitiste maksustamist, kuna praegu riigi kasutuses olevate ressursside juures oleks sellise süsteemi ülesehitamine ja administreerimine liiga kulukas.

3. Millised eeldused peaksid olema täidetud ehitiste maksustamisele üleminekuks?

Riigi kasutuses peaks olema adekvaatne informatsioon ehitiste tegelike parameetrite kohta.

SUMMARY

CHANGES IN PROPERTY TAXATION, THE INFLUENCE MEASURED IN BUDGET OF KEILA

Kristi Sammal

Estonian municipalities are facing problems in connection with the decrease of property tax revenues. The last valuation of land for the purpose of land taxation took place in 2001. By the law in Estonia, the land tax is supposed to base on the market value of the land. In 14 years the value of land has changed a lot but the basis of land tax is still remains unchanged. It causes the lack of finances in local budgets.

Different European countries have various ways to apply the property tax. Most of the countries have implemented property tax, which is levied on both land and buildings. Some are similar to Estonia and only land without improvements is taxed. In the 1930s Estonia also implemented tax on buildings. That kind of system requires high quality information of buildings which Estonian government does not have in these days. The Ministry of Economic Affairs and Communications administrates the buildings registry but the registry has only informational meaning and contains lots of incorrect data. Still, there are discussions over changing the property taxation system in Estonia.

In order to implement certain tax, the purpose of this tax has to be explained. Property tax in the view of one theory is regressive but others figure it to be progressive. Third theory treats it as a payment for local services, such as roads and street lighting. It is proven knowledge that the value of property is higher in places with better infrastructure. So it would be fair to pay more property taxes in such places. Usually wealthier people live in places where the immovable property has higher value. Then again, the higher property tax is justified.

The aim of current thesis was to evaluate the influence of changes in income from property tax to the budget of local government taking Keila city for example. In order to achieve the objective of the study following research tasks were set:

- 1) to define the substance and types of property tax and the place of property tax in general taxation
- 2) to describe the concept of valuation for property taxation
- 3) to compare the implementation of property tax in different countries
- 4) to analyze the implementation of property tax in Estonia
- 5) to analyze the influence of changes in income from property tax to the budget of Keila city and to calculate the loss of revenue caused by the expired value of land tax
- 6) to draw attention to the problems related to the property taxation and propose alternatives of implementation of property tax.

There were calculations made in this study on the example of the budget of Keila city. These calculations showed that the income of land tax has decreased in last years although the tax rate increased to the maximum level (2.5% of the assessed value of land). The biggest factor in the tax decrease was the establishment of the homeowner's tax relief in 2013. The taxpayers gained profit by this relief but the budgeting process of local municipalities suffered and it is more difficult to predict tax receipts. There was a lack of ca 40% between the estimation of land tax receipts and actual receipts in budget. This tendency demonstrates that the land tax in Estonia recedes of its original purpose. Until 2013 the land tax meets the theoretical principles of taxation by which all taxes need to be fair, comfortable, firm and economically viable. The new tax relief made it difficult to administrate and less economically viable to the tax collector.

The author of this study concluded that it is rational to continue the existing land tax system in Estonia but to obey the law in its words and in its meaning, that means to carry on the periodical assessments of land so the basis of land tax is appropriate. Then the municipalities wouldn't lose their income and have stronger fiscal autonomy of which they have right according to the laws.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, _____ KRISTI SAMMAL _____,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
MAGISTRITÖÖ TEEMAL „OMANDIMAKSU LAEKUMISE MUUTUSE MÕJU
KOHALIKU OMAVALITSUSE EELARVELE KEILA LINNA NÄITEL“
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on _____ KAIA KASK _____,
(*juhendaja nimi*)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **11.01.2016**